# Der bayerische Militäretat.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

einer

hohen juristischen Fakultät

der

Kgl. Bayer. Ludwig-Maximilians-Universität zu München

ACAD. LAND.RAT BIBL.

vorgelegt von

**Heinrich Limmer,**

Rechtspraktikantem in München.

1911.

**München und Berlin.**

J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier).

Referent: Herr Geheimer Hofrat Professor **Karl Frhr. v. Stengel.**

# Inhaltsübersicht.


Seite

§ 1. Einleitung: Das bayerische Budgetrecht . . . . . 1

Hauptteil: **Der bayerische Militäretat.**

§ 2. Das bayerische Heerwesen im allgemeinen . . . . . 9

I. Abschnitt: **Der Rechtszustand bezüglich der Finanzverwaltung, insbesondere des Etats des bayerischen Heeres im Verhältnis zum Reich.**

§ 3. Die Behandlung der Frage in Reichs- und Landtag . . . . . 13
§ 4. Die Literatur . . . . . 19
§ 5. Konstruktionsversuch . . . . . 23
§ 6. Anhang zum I. Abschnitt: Die Friedenspräsenzstärke . . . . . 35

II. Abschnitt: **Die Frage der „Spezialetats".**

§ 7. Die historische Entwicklung; der Landtag . . . . . 38
§ 8. Die Literatur . . . . . 47
§ 9. Konstruktionsversuch . . . . . 52

III. Abschnitt: **Die Anwendung von Reichsrecht auf die Behandlung des bayerischen Militäretats.**

§ 10. Im allgemeinen . . . . . 62
§ 11. Die übertragbaren Fonds . . . . . 66
§ 12. Anhang zu § 11: Die „Mehrausgaben" . . . . . 72
§ 13. Die „eigenen Einnahmen" der Militärverwaltung . . . . . 76

IV. Abschnitt: **Nachforderungen Bayerns und Rückforderungen des Reichs.**

§ 14. Im allgemeinen . . . . . 82
§ 15. Ersparnisse am Reichsmilitäretat und ihr Einfluß auf Bayern . . 85
§ 16. Ersparnisse am bayerischen Militäretat und ihre Behandlung . . 94

# Quellen und Literatur.


Stenographische Berichte über die Verhandlungen des bayerischen Landtags Jahrgänge 1870—1908 samt Beilagen.
Stenographische Berichte des deutschen Reichstags Jahrgänge 1870 und 1892/93.

---

v. Seydel Max, Bayerisches Staatsrecht, Freiburg-Leipzig 1896, 2. Aufl.
v. Seydel Max, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, Tübingen-Leipzig 1903, 3. Auflage herausgegeben von Graßmann
v. Seydel Max, Das Budgetrecht des bayerischen Landtags und das Verfassungsverständnis von 1843, in der Festgabe für Planck, München 1887.
Gneist Rudolf, Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands, Berlin 1867.
Rehm Hermann, Das Budgetrecht des bayerischen Landtags, in Hirths Annalen des deutschen Reichs, Jahrgang 1901 S. 641 ff
Rehm Hermann, Das rechtliche Zustandekommen des bayerischen Militäretats, ebenda S. 792 f.
Piloty Robert, Prüfungsrecht oder Zustimmungsrecht, eine budgetrechtliche Studie, Blätter für admin. Praxis Bd. 52 S. 1 ff.
v. Ziegler Eugen, Die Praxis des bayerischen Budgetrechts, München 1905.
Bauer Paul, Das Budgetrecht des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in der Beilage zur Münchener Allgemeinen Zeitung 1904 S. 121 ff., 129 ff.

---

Laband Paul, Staatsrecht des deutschen Reichs, Tübingen-Leipzig 1901, 4. Aufl.
Arndt Adolf, Staatsrecht des deutschen Reichs, Berlin 1901.
Zorn Philipp, Staatsrecht des deutschen Reichs, Berlin 1895, 2. Aufl.
Riedel Emil, Die Reichsverfassungsurkunde, Nördlingen 1871.
Hauser L., Die Verfassung des deutschen Reichs, Nördlingen 1871.
Arndt Adolf, Verfassung des deutschen Reichs, Berlin 1907, 3. Aufl.
v. Seydel Max, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, Freiburg-Leipzig 1897, 2. Aufl.
Jagemann, Vorträge über die deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904.
Meyer Georg, Lehrbuch des Staatsrechts, Leipzig 1905, 6. Aufl. herausgegeben von Anschütz
Rauchalles, Die deutsche Reichsverfassung, Ansbach 1907.

---

Thudichum F., Die Grundlage der deutschen Kriegsverfassung, in Holtzendorffs Jahrbüchern für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des deutschen Reichs, 1. Hälfte, Leipzig 1883 S. 87 ff.
Brockhaus Friedrich, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888.
Gümbel Karl, Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht, in Hirths Annalen des deutschen Reichs 1899 S. 131 ff.


Weitere Literaturangaben auf S. 26.

## § 1. Einleitung.

# Das bayerische Budgetrecht.

Eine Einwirkung der Volksvertretung auf die Finanzen des Staats ist nach drei Richtungen denkbar. Der Volksvertretung kann zustehen:

1. das Recht der Zustimmung zu den Einnahmen,
2. das Recht der Zustimmung zu den Staatsanleihen,
3. das Ausgabenbewilligungsrecht.[1])

Einer lange Zeit herrschenden und heute noch nicht verschwundenen politischen Theorie war es die Grundlage einer konstitutionellen Verfassung, daß diese drei Rechte in absoluter Unbeschränktheit der Volksvertretung zuständen. Es wurde aus dem Einnahmen- und dem Ausgabenbewilligungsrecht ein Budgetbewilligungsrecht zusammengeflickt und als selbstverständliches Korrelat ein Budgetverweigerungsrecht aufgerichtet. Dieser Begriff des Budgetbewilligungsrechtes hat der Erkenntnis der finanziellen Rechte, die kraft positiven Staatsrechts den einzelnen Volksvertretungen zustehen, immer im Wege gestanden.[2]) Wo Volksvertretung, da sollte auch Budgetbewilligungsrecht sein. Und doch ist das durchaus falsch, besonders für jene deutschen Verfassungen, die schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts geboren wurden. Wollen wir eine Verfassung darauf prüfen, welche finanziellen Rechte sie der Volksvertretung gewährt, so müssen wir vielmehr die einzelnen Finanzrechte[3]) zu erkennen suchen.

---

[1]) Unter dem Gesichtspunkt dieser Dreiteilung erörtert Gneist in seiner Schrift „Budget und Gesetz nach dem konstitutionellen Staatsrecht Englands, Berlin 1867" die Finanzrechte des englischen Unterhauses.

[2]) Und ebenso hinderlich ist der Begriff in der Lehre vom Gesetz. Lange Zeit sollte das Budget als Ganzes entweder Gesetz sein oder nicht; erst als man dazu kam, die einzelnen Bestandteile, die in dem Budgetbewilligungsrecht stecken, wieder herauszulösen und zu verstehen, von welch verschiedener Natur das Einnahmen- und das Ausgabenbewilligungsrecht ist, schritt die Erkenntnis fort. Abgeschlossen aber dürften die Untersuchungen über das Budget und über das Gesetz doch noch nicht sein, trotz dem bestechenden System, das Laband aufgestellt und Jellinek historisch begründet und ergänzt hat, und trotz den geistreichen und tiefschürfenden Schriften von Martitz und Hänel.

[3]) Nicht eingegangen werden kann und soll hier auf die wichtigen Fragen des Einnahmen- und Ausgabenverweigerungsrechts, insbesondere darauf ob eine Volksvertretung, der das Recht, die Einnahmen und die Ausgaben zu bewilligen, grundsätzlich zusteht, nun auch berechtigt sei, jede Steuer beliebig abzulehnen und jede Ausgabe ohne Rücksicht auf die Kontinuität des Staatslebens beliebig zu verweigern.

Wenn wir dieses Verfahren bei der bayerischen Verfassungsurkunde vom 26. Mai 1818 anwenden, so finden wir zunächst in § 3 des Titel VII klar ausgesprochen:

„Der König erholt die Zustimmung der Stände zur Erhebung aller direkten Steuern, sowie zur Erhebung neuer indirekter Auflagen und zu der Erhöhung oder Veränderung der bestehenden."

Also kein allgemeines Steuer- oder gar Einnahmebewilligungsrecht des Landtags; die bestehenden indirekten Steuern fließen unabhängig von ständischer Willigung; der Zustimmung des Landtags bedürfen nur die direkten und alle neuen Steuern.

Bezüglich der Staatsanleihen bestimmt § 11 Abs. II ebenso deutlich: „Zu jeder neuen Staatsschuld, wodurch die zurzeit bestehende Schuldenmasse im Kapitalsbetrage oder der jährlichen Verzinsung vergrößert wird, ist die Zustimmung der Stände des Reichs erforderlich."

Von einem Ausgabenbewilligungsrecht finden wir in der ganzen Verfassung nichts erwähnt. Ein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht hat sonach der bayerische Landtag nicht. Damit ist aber die Frage noch nicht entschieden, ob der Landtag überhaupt einen Einfluß auf den Ausgabenetat habe. Das Fehlen des ersten schließt das zweite nicht unbedingt aus.

Unter Hinweis auf § 3 des Titel VII, der von der Steuerbewilligung der Stände handelt, bestimmt § 4:

„Den Ständen wird daher nach ihrer Eröffnung die genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses, sowie der gesamten Staatseinnahmen (Budget) vorgelegt werden, welche dieselbe durch einen Ausschuß[1]) prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung treten."

Und § 5 Abs. I lautet: „Die zur Deckung der ordentlichen beständigen und bestimmt vorherzusehenden Staatsausgaben mit Einschluß des notwendigen Reservefonds erforderlichen Steuern werden jedesmal auf 6 Jahre bewilligt."[2])

Nach dem Wortlaut der Verfassung hat der Landtag somit nur ein Recht der Budgetprüfung.

„Erforderliche" Steuern. Das kann — daran ist nie gezweifelt worden — nur subjektiv gemeint sein. Der Landtag bewilligt die Summe an direkten Steuern, die ihm erforderlich scheint, um die Höhe der Einnahmen, so wie er sie schätzt, mit der Gesamtsumme der Ausgaben, die er für notwendig oder nützlich erachtet, in Einklang zu bringen; nur die Differenz kann in Frage kommen, die sich der Landtag aus dem Material herausrechnet, das ihm die Regierung in einer Zusammenstellung — dem Budget — vorlegt. Der Landtag sagt: Um alle die von der Regierung

[1]) Die Worte „durch einen Ausschuß" sind gestrichen worden durch das Gesetz vom 4. Juli 1904, GVBl. S. 231.

[2]) An Stelle der sechsjährigen Periode trat die zweijährige durch Gesetz vom 10. Juli 1865, GesBl. 1863/65 S. 137.

beabsichtigten und von uns für notwendig oder nützlich erachteten Ausgaben leisten zu können, sind noch direkte Steuern in der und der Höhe erforderlich; diese Summe bewilligen wir.

Die wichtige Frage ist nun: Welche Wirkung hat die Steuerbewilligung? Steht die bewilligte Summe einfach zur freien Verfügung der Regierung? Oder ist die Regierung vielleicht nunmehr gebunden, das Budget so zu vollziehen, wie es der Steuerbewilligung zugrunde gelegen hat?

Die Konsequenz der ersten Ansicht wäre nicht, daß dem Landtag nur ein Einregistrierungsrecht; ein Recht, ein Subtraktionsexempel auszurechnen, zustehen würde.[1]) Die Regierung hat nie behauptet, daß der Landtag die Steuern bewilligen müsse, die von der Regierung für erforderlich erachtet werden, sondern zugegeben, daß „erforderlich" subjektiv aufzufassen sei.[2]) Wenn der Landtag nun eine geringere Summe, als beantragt ist, bewilligt, so stehen der Regierung eben einfach nicht die Mittel zur Verfügung, das vorgelegte Budget auszuführen.[3]) Sie muß nun streichen. Dabei kann sie allerdings andere Posten streichen, als die, welche der Landtag bei Berechnung seiner Steuersumme ausgeschaltet hat. Aber streichen muß sie immerhin; und den Zweck, daß gespart werde, hat der Landtag erreicht. Mehr als eine Rechenaufgabe würde dem Landtag also auch dann zustehen.

Es ist nun wohl möglich, daß die Verfassunggeber wirklich geglaubt haben, sie hätten sich mit den budgetrechtlichen Bestimmungen der Verfassung keine Bindung auferlegt; die jahrzehntelange, hartnäckige Weigerung, sich Budgetabänderungen des Landtags zu fügen, macht dies sogar wahrscheinlich. Das kann uns aber nicht hindern zu erforschen, was das Steuerbewilligungsrecht des Landtags, so wie es in der Verfassung zum Ausdruck gekommen ist, notwendig in sich berge.

Wenn die Regierung dem Landtag ein Budget vorlegt und zur Abgleichung der Ausgaben mit den Einnahmen eine Forderung auf direkte Steuern stellt, so kann ihr — unausgesprochener — Gedankengang nur sein: Diese im Budget zusammengestellten Ausgaben kann ich und werde ich vollziehen, wenn mir die Mittel dazu an die Hand gegeben werden, d. h. wenn mir außer

[1]) So z. B. Abgeordneter Frhr. v. Rotenhan im Jahre 1840; vgl. v. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, Freiburg-Leipzig 1896, 2. Aufl., Bd. II S. 561.

[2]) Im Verfassungsverständnis ist das auch ausdrücklich anerkannt; in § II B II lesen wir: „... daß die Stände ... nur jene Steuern zu willigen haben, welche nach ihrer überzeugung erforderlich sind." — Das Verfassungsverständnis ist abgedruckt in Weber, Gesetzessammlung Bd. III S. 447ff. und im Auszug bei Seydel, Staatsrecht II S. 567ff.

[3]) Wir nehmen hier den Fall an, daß die Minderbewilligung von Steuern darauf beruht, daß der Landtag irgendwelche Ausgaben nicht für erforderlich erachtet, und nicht darauf, daß er den Ertrag der ständig fließenden Einnahmen höher veranschlagt als die Regierung.

den ohne ständische Willigung fließenden Einnahmen direkte Steuern in einer bestimmten Höhe zur Verfügung gestellt werden. Bewilligt dann der Landtag die verlangten Mittel, so ist das gewissermaßen die Antwort auf ein Vertragsangebot und es ergibt sich aus dieser Bewilligung ungezwungen die Bindung der Regierung an den Voranschlag.[1]) Es liegt in keiner Weise eine Bewilligung unter einer Bedingung vor, wie sie § 9 Titel VII verbietet. Wir dürfen nur den Antrag, den die Regierung an den Landtag stellt, nicht so grob dahin formulieren: Willst du mir Steuern in dieser Höhe zahlen oder nicht? Damit wäre ein Zusammenhang zwischen Budget und Steuerbewilligung zerrissen, den die Verfassung selbst gewahrt haben will.[2]) Sondern wir müssen den Antrag der Regierung, wie wir es oben getan haben, dahin formulieren: Ich bin bereit, diese budgetmäßigen Ausgaben zu machen, wenn ich die noch fehlende Summe durch direkte Steuern erhalte.

Nehmen wir dagegen an, daß die Anfrage der Regierung sich rein auf die Steuerbewilligung beziehe, so wäre freilich u. E. die Antwort des Landtags nicht zulässig: Ja, ich gebe die verlangten Steuern, aber du mußt dich an das vorgelegte Budget halten. Wir glauben allerdings, daß dann eine unzulässige Bedingung gegeben wäre; dabei verkennen wir gewiß nicht, daß ein großer Unterschied zwischen dieser Appropriationsklausel[3]) und

---

[1]) Vom Standpunkt unserer heutigen wissenschaftlichen Erkenntnis mag dieser — privatrechtliche — Gedankengang ja zu verwerfen, mag es ja falsch sein, immer davon zu sprechen, daß die Steuern vom Landtag der Regierung bewilligt werden. Wenn wir aber den Sinn der Verfassung erforschen wollen, so müssen wir uns doch des Begriffsmaterials der damaligen Zeit bedienen. Und damals dachte man sich eben die Volksvertretung noch nicht so sehr als einen Faktor, der bei der Willensbildung des Staates mitwirkt, sondern — wenigstens bezüglich der Steuerbewilligung — mehr als feindlichen Dritten, der dem Staate nur widerwillig die Mittel zu seiner Verwaltung zur Verfügung stellt.

[2]) Vgl. § 4 Tit. VII, wonach die Übersicht zu prüfen und sodann über die zu erhebenden Steuern in Beratung zu treten ist.

[3]) Wie Seydel (Staatsrecht II S. 587) nach Vorgang des englischen Verfassungsrechts diese Bedingung der bestimmten Verwendung nennt, wobei er die Ansicht, auch die Einhaltung des Budgets sei eine unzulässige Bedingung, als „offenbar haltlos" bezeichnet. —

Die von Seydel — diese Abschweifung sei hier gestattet — durch eingehende geschichtliche Untersuchungen begründete Theorie des bayerischen Budgetrechts kann wohl als die herrschende bezeichnet werden. Ihr Grundgedanke ist: die Regierung ist bei Vereinbarung mit dem Landtag über die direkten Steuern (Seydel sagt kurzweg: bei vereinbartem Budget) an das der Vereinbarung zugrunde gelegte Budget gebunden. Die Ausführungen des Textes stimmen mit diesem Resultat vollständig überein. Nur möchten wir aus dem im Text angeführten Grunde den Begriff der Appropriationsklausel vermieden wissen und glauben das Schwergewicht darauf legen zu sollen, daß die Steuerbewilligung sich als eine Antwort auf den Antrag der Regierung, gewisse Staatsausgaben zu machen, darstelle.

Die Seydelsche Budgettheorie ist bis in die neueste Zeit kaum angefochten worden. Erst in Hirths Annalen des Deutschen Reichs Jahrgang 1901 hat Rehm (Das Budgetrecht des bayerischen Landtags S. 641—669)

beispielsweise der Bedingung ist, daß eine Ausgabe für Errichtung einer Professur für Geschichte nur bewilligt werde, wenn die Stelle mit einem Katholiken besetzt werde. Aber wir können doch nicht zugeben, daß die Bedingung der Verwendung für so bestimmt spezifizierte Zwecke eine gewissermaßen der Steuerbewilligung innewohnende Eigenschaft sei, ohne die man sich die Steuerbewilligung gar nicht denken könne. Für den Akt der Steuerbewilligung ist die Bedingung der Verwendung eben doch fremdartig.

Der Fall, daß genau die geforderte Summe, ohne daß Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Landtag bezüglich einzelner Ausgaben oder bezüglich der Schätzung ständiger Einnahmequellen aufgetreten wären, bewilligt wird, kommt kaum vor. Regelmäßig weicht die Übersicht, die der Landtag seiner Steuerbewilligung zugrunde legt, bezüglich einzelner Ausgaben von dem vorgelegten Budget ab. Daß die Regierung nicht gezwungen werden kann, diese Änderungen anzunehmen, ist selbstverständlich; sie hat immer die Möglichkeit auf direkte Steuern zu verzichten und sich damit die Bindung zu ersparen. Nimmt sie aber die direkten Steuern an, so bekennt sie sich damit zu den Budgetmodifikationen. Denn die Frage der Regierung, ob der Landtag für die Ausführung des ursprünglich vorgelegten Budgets die Steuern bewillige, wäre ja gar nicht beantwortet; bezüglich dieser Frage bestände gar keine Übereinstimmung. Die Steuerbewilligung ist tatsächlich unter Zugrundelegung des abgeänderten Budgets erfolgt; nicht unter der Bedingung, daß sich die Regierung an das abgeänderte Budget halte, sondern unter der Voraussetzung, daß die Regierung mit der Abänderung ihrer Vorlage einverstanden sei.[1])

---

einen Angriff unternommen. Er ist von Piloty (Blätter für admin. Praxis Bd. 52 S. 1 ff., München 1902) ausführlich zurückgewiesen worden, und ebenso hält Graßmann in der 3. Auflage des kleinen Seydel (Tübingen-Leipzig 1903 S. 179 Anm. 4) die von Seydel vertretene Theorie aufrecht. Wir glauben mit Grund.

Auch Rehm geht offenbar von der Bindung der Regierung bei vereinbartem Budget aus, sagt jedoch dann weiter (S. 650): Kann nun aber die Regierung alle Einnahmen nur zu budgetmäßigen Ausgaben verwenden, sofern beide Teile in der Schätzung der Budgetansätze zu demselben Ergebnis gelangen, so ist es wohl das natürlichste, anzunehmen, jene rechtliche Bindung der Krone sei darauf zurückzuführen, daß die Volksvertretung an der Budgetaufstellung rechtlich entscheidend mitgewirkt habe, also das Budget nicht nur geprüft, sondern mitfestgesetzt habe. — Wir halten diesen Schluß für falsch. Wenn die Rechte des bayerischen Landtags im Normalfall des „vereinbarten Budgets" die selben tatsächlichen Folgen haben, wie wenn dem Landtag ein Ausgabenbewilligungsrecht zustände, so kann man deswegen doch in alle Wege nicht sagen, daß der Landtag ein Ausgabenbewilligungsrecht habe. — Die Beweise, die Rehm dann noch für seine Ansicht ins Feld führt, sind u. E. nicht durchschlagend, vor allem nicht der „besondere Beweis" (S. 651), daß der einschlägige Titel der Verfassungsurkunde die Überschrift trage: Vom Wirkungskreis der Stände.

[1]) Die Ansicht, nur das von der Regierung ursprünglich vorgelegte Budget werde durch die Steuerbewilligung bindend, nicht das vom Landtag abgeänderte, das „amendierte" Budget, ist neuerdings, besonders unter

Durch die Einigung von Regierung und Landtag über die direkten Steuern wird das dieser Vereinbarung zugrunde liegende Budget für die Regierung verbindlich. Das ist der Satz, der in den budgetrechtlichen Bestimmungen der Verfassungsurkunde steckt.

Als Folgerungen aus diesem Satz ergeben sich für das bayerische Staatsrecht nun leicht die beiden andern Sätze:

1. Die strenge Bindung an das Budget ist nicht gegeben, wenn eine Einigung über die direkten Steuern nicht zustande kommt,
2. sie ist zweitens nicht gegeben, wenn eine Forderung auf direkte Steuern gar nicht gestellt worden ist.

Diese beiden Sätze sind ganz zweifellos bayerisches Verfassungsrecht. Bayern kennt kein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht der Volksvertretung.

II. Ist nun deswegen der Einfluß des bayerischen Landtags auf das Budget so sehr kümmerlich? Die Frage muß entschieden verneint werden. Denn

---

Berufung auf das Verfassungsverständnis von Bauer vertreten worden. (Paul Bauer: Das Budgetrecht des Landtags nach bayerischem Verfassungsrecht, in der Beilage der Münchener Allgemeinen Zeitung 1904 S. 121 ff., S. 129 ff.) Das ist der Hauptpunkt der interessanten Ausführungen, die im allgemeinen den Beweis versuchen, daß der tatsächliche Zustand in Bayern, der mit einem Ausgabenbewilligungsrecht des Landtags gleichbedeutend sei, der rechtlichen Begründung entbehre (S. 133). Nehme man die Bindung an den amendierten Etat auch ohne Publikation an, so sei der Streit zwischen Rehm und Piloty nur ein Streit um Begriffe (S. 129). — Wir haben schon erörtert, daß dies nicht richtig ist. Der Landtag hat kein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht, und dies äußert seine Wirkung nicht nur, wie Bauer meint, in dem imaginären Fall, daß keine direkten Steuern gefordert werden, sondern, was weit wichtiger ist, auch dann, wenn eine Vereinbarung über die direkten Steuern nicht zustande kommt. — Nur das vorgelegte Budget könne bindend werden, führt Bauer weiter aus: das amendierte, das lediglich zur Aufklärung der Krone über die Beweggründe des Landtags bei der Steuerbewilligung diene (S. 126), werde es erst durch die Publikation, zu der aber die Regierung nicht verpflichtet sei (S. 130). Und auch nach der Publikation sei das amendierte Budget nur die unterste Grenze, über welche die Regierung, wenn sie im Lauf der Periode die Mittel finde, hinausgehen könne, bis zu den Ansätzen des vorgelegten Budgets (S. 130, vgl. auch S. 121). Wir meinen dem gegenüber, daß die herrschende Auslegung sehr wohl auch mit dem Wortlaut des Verfassungsverständnisses zu vereinbaren ist. Wenn die Regierung im Laufe der Budgetberatung keinen Widerspruch dagegen erhebt — in praxi wird ja sogar immer die positive Zustimmung erklärt — daß vom Landtag ein anderer Ansatz als der des vorgelegten Budgets der Steuerbewilligung zugrunde gelegt werde, so wird das vorgelegte Budget eben dadurch von der Regierung selbst abgeändert; es wird das abgeänderte Budget zum vorgelegten Budget im Sinne des Verfassungsverständnisses. — Auf andere wichtige Punkte der Bauerschen Studie (Begriff der notwendigen Staatsausgabe S. 123 ff., Erübrigungen S. 131 f.) einzugehen, verbietet sich im Rahmen dieser Abhandlung.

1. ist der Fall, daß die Regierung ohne direkte Steuern ein abgeglichenes Budget aufstellen könnte, tatsächlich ausgeschlossen, da die direkten Steuern fast ein Sechstel der Höhe der gesamten „Staatsausgaben" betragen,[1]) und

2. zwingt die Bedeutung der direkten Steuern die Regierung dazu, sich wenn irgend möglich, mit dem Landtag zu vereinbaren, da sie ohne die direkten Steuern vielleicht eine Periode hindurch, unmöglich aber auf die Dauer wirtschaften kann.

3. Auch den Fall des nicht vereinbarten Budgets angenommen, haben wir durchaus kein finanzielles Chaos. Auch dann kann die Regierung mit den ohne ständische Willigung fließenden Einnahmen nicht etwa frei schalten und walten. Strikte gebunden ist sie an das vorgelegte, oder gar an das amendierte Budget natürlich nicht. Sie könnte es ja auch gar nicht genau vollziehen, da ihr ein bedeutender Einnahmeposten abgeht. Aber im allgemeinen muß sie sich das vorgelegte Budget doch zur Richtschnur nehmen. Auch das steht schon in der Verfassung; ein nicht immer vollgewürdigter Satz in der Präambel lautet: „Ordnung durch alle Teile des Staatshaushalts, rechtlicher Schutz des Staatskredits und gesicherte Verwendung der dafür bestimmten Mittel." Dieser Satz gibt die Garantie, daß auch bei Nichteinigung über die direkten Steuern der vorgelegte Voranschlag von Bedeutung bleibt.

III. Von diesen Gesichtspunkten aus gibt das Verfassungsverständnis[2]) wirklich nur das, was sein Name sagt: eine Interpretation der Verfassungsurkunde von 1818. Die Interpretation erstreckt sich in der Hauptsache auf zwei Punkte.

1. Die Regierung gibt den von ihr lange Zeit vertretenen, rechtlich unhaltbaren Standpunkt auf, daß sie nach Vereinbarung über die direkten Steuern nicht an das der Vereinbarung zugrunde gelegte Budget gebunden sei; sie akzeptiert, wie Seydel sagen würde, die Appropriationsklausel.[3])

2. Sie erklärt — und zwar in einer Weise, der, die Verfassungsurkunde als gegeben hingenommen, nur zugestimmt werden kann —, wie sie bei Nichteinigung über die direkten Steuern den

[1]) Die Staatsausgaben (Abteilung C der Hauptübersicht eines bayerischen Budgets) betragen z. B. im Budget der XXV. Finanzperiode (GVBl. 1900 S. 504 ff.) rund 230 Millionen Mark, die direkten Steuern rund 35½ Millionen; die Ausgaben auf Erhebung, Verwaltung und Betrieb (Abteilung B) beziffern sich außerdem noch auf rund 200 Millionen.

[2]) Das Verfassungsverständnis von 1843 ist ein Gesamtbeschluß der beiden Kammern, der die Zustimmung des Königs gefunden hat. Irgendwie verkündigt ist es nicht worden.

[3]) § III (Seydel, Staatsrecht II S. 568): „... die Stände willigen die postulierte Steuergröße und die Krone, für welche das vorgelegte Budget durch den Akt der Steuerbewilligung in quanto et quali obligatorisch wird, realisiert das gesamte, budgetisierte Staatsbedürfnis .... in gesetzmäßiger Weise."

Satz der Präambel „Ordnung durch alle Teile des Staatshaushalts und gesicherte Verwendung der dafür bestimmten Mittel" in die Praxis umsetzen will. Es sollen, falls die vom Landtag bewilligten Steuern [1]) nicht zulänglich seien, alle in das Budget eingestellten Staatsbedürfnisse zu decken, zunächst jene unter den Staatsbedürfnissen befriedigt werden, die „auf gesetzlichen oder rechtlichen Verpflichtungen beruhen und dann jene, welche der Regierung gemäß ihres regiminalen Ermessens als die dringendsten erscheinen". [2])

IV. Dem gegenüber gesteht die dem französischen Vorbild nachgebildete belgische Verfassung den Kammern grundsätzlich das Recht zu, sämtliche Einnahmen und Ausgaben des Staats jährlich ihrer Beschlußfassung zu unterziehen.[3]) [4])

Auch Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde kennt ein jährliches Budgetbewilligungsrecht; doch besteht tatsächlich nur ein Ausgabenbewilligungsrecht,[5]) da die Einnahmen auf Grund des Art. 109 perpetuierlich sind.

Der Norddeutsche Bund und dann das Deutsche Reich haben entgegen dem Regierungsentwurf die entsprechenden preußischen Verfassungsartikel übernommen.[5]) Die Einnahmen des Reichs beruhen abgesehen von den Matrikularbeiträgen durchweg auf Dauergesetzen.

V. Und wollen wir nur den praktischen Unterschied zwischen den budgetrechtlichen Bestimmungen Bayerns[6]) und denen des

[1]) Vgl. § IV Verfassungsverständnis. Es wird dort mit Recht angenommen, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierung und Landtag über die erforderliche Höhe der direkten Steuern der Landtag nicht die direkten Steuern glattweg verweigern kann, sondern „begreiflichermaßen an ergänzenden Steuern die seines Dafürhaltens erforderliche Größe bewilligt." Darüber daß der Landtag, sollte es einmal zu einem Budgetkonflikt kommen, eben so viele Ausgaben für überflüssig erklären würde, daß keine direkten Steuern mehr zur Abgleichung des Budgets erforderlich wären, brauchen wir uns wohl keinem Zweifel hinzugeben.

[2]) Als dritter Punkt des Verfassungsverständnisses kann noch die Anerkennung der Erübrigungen als Einnahmen der nächsten Periode erwähnt werden. Für die Konstruktion des Budgetrechts ist er von geringer Bedeutung.

[3]) Art. 111 der belgischen Verfassung lautet: les impôts au profit de l'état sont vôtés annuellement. Les lois qui les établissent, n'ont de force que pour un an, si elles ne sont pas renouvellées. Und Art. 115: Chaque année les chambres arrêtent la loi des comptes et vôtent le budget. Toutes les recettes et dépenses doivent être portées au budget et dans les comptes.

[4]) Damit ist auch wieder nicht gesagt, daß die Kammern keine Rücksicht auf die Kontinuität des Staatslebens zu nehmen brauchten. Die gesetzlich feststehenden Ausgaben werden auch in Belgien nicht verweigert werden dürfen. So auch Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Auflage, Leipzig 1905 S. 570; vgl. weiter Jellinek, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, S. 167.

[5]) Art. 69—73 der Reichsverfassung.

[6]) Ähnlich wie in Bayern liegen die Verhältnisse in Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen und einigen kleineren Bundesstaaten, vgl. Meyer-Anschütz a. a. O. S. 750 Anm. 9.

belgisch-preußischen Systems prägnant fassen, so können wir das in folgenden kurzen Sätzen tun:

In normalen Zeitläuften besteht praktisch kein Unterschied.[1]) Kommt es jedoch zu Streitigkeiten zwischen Regierung und Volksvertretung, so ist in Preußen-Deutschland mit seinem selbständigen Ausgabenbewilligungsrecht die Regierung der Volksvertretung ausgeliefert und kann ohne Verfassungsbruch nicht weiterwirtschaften. In Bayern dagegen kann die Staatsmaschine nie ganz lahm gelegt werden; denn hier hat die Regierung das verfassungsmäßige Recht, bei Nichteinigung über die direkten Steuern und damit über das Budget ruhig weiterzuwirtschaften im Rahmen der im Verfassungsverständnis niedergelegten Grundsätze.[2]) Sie kann mit den ohne ständische Willigung fließenden Einnahmen die wichtigsten, ja viel mehr Staatsbedürfnisse befriedigen.[3])

---

[1]) Daß dem tatsächlich so ist, beweist das verdienstvolle Buch v. Zieglers, Die Praxis des bayerischen Budgetrechts, München 1905.

[2]) Vgl. oben S. 7.

[3]) Vgl. dazu v. Seydel, „Das Budgetrecht des bayerischen Landtags und das Verfassungsverständnis von 1843" in der Festgabe für Planck, München 1887 S. 1 ff., bes. den Schluß der Abhandlung.

## Hauptteil:

# Der bayerische Militäretat.

### § 2. Das bayerische Heerwesen im allgemeinen.

Zu den meist umstrittenen Materien des neudeutschen Staatsrechts gehören die Bestimmungen der Reichsverfassung über das Kriegswesen. Es ist hier nicht der Platz, auf diese Kontroversen einzugehen, um so weniger als sie Bayern wegen seiner notorischen Ausnahmestellung teilweise gar nicht berühren. Es soll hier nur das Verhältnis des von der Normallinie [1]) am meisten abweichenden Bayern zum Reich und auch dieses Verhältnis nur soweit in den Rahmen der Betrachtung gezogen werden, als es unter dem Gesichtspunkt unseres Themas erforderlich erscheint.

Die das Kriegswesen Bayerns regelnden Bestimmungen sind in der Hauptsache in Abt. III §§ 5 und 6 des bayerischen Bündnisvertrags [2]) enthalten und haben durch das Schlußprotokoll [3]) nur einige Ergänzungen erfahren. Nach Abt. III § 7 sind die Vertragsbestimmungen als ein integrierender Bestandteil der Bundesverfassung zu betrachten und hat der Text des Vertrags die Vermutung der Richtigkeit für sich. Den Bestimmungen des Schlußprotokolls wird in Ziff. XVI dieses Protokolls die gleiche Verbindlichkeit zugeschrieben, wie dem Vertrag selbst. Aus diesem Grunde ergreift die Schlußbestimmung des Abschn. XI der Reichsverfassung ohne weiteres auch das Protokoll: Die in diesem Abschnitt enthaltenen Vorschriften kommen in Bayern nur nach näherer Bestimmung des Bündnisvertrags, d. h. also: einschließlich des Schlußprotokolls, zur Anwendung. Es hätte der besonderen Aufrechterhaltung des Schlußprotokolls in § 3 des Gesetzes betr. die Verfassung des Deutschen Reichs [4]) gar nicht bedurft. [5])

Es wird nun vorerst unsere Aufgabe sein, die Bedeutung der bayerischen Sonderbestimmungen und ihr Verhältnis zu den entsprechenden Bestimmungen der Reichsverfassung klar zu stellen, wobei im Hinblick auf unser Thema in erster Linie auf die finanz-

[1]) Vgl. dazu Gümbel, „Bundesfeldherrnamt und Militärhoheit nach deutschem Staatsrecht" in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1899 S. 131 ff., bes. S. 182.

[2]) Bündnisvertrag mit Bayern, d. d. Versailles 23. November 1870.

[3]) Schlußprotokoll vom 23. November 1870.

[4]) RG. vom 16. April 1871, RGBl. S. 63.

[5]) A. A. v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich, 2. Aufl., Freiburg und Leipzig 1897, S. 380.

rechtlichen Beziehungen zwischen dem Reich und Bayern Rücksicht zu nehmen sein wird.

In der Praxis ist es zwischen dem Reich und Bayern nie zu Streitigkeiten gekommen. Daraus zu schließen, daß über die Auslegung der einschlägigen Vorschriften kein Zweifel bestehe oder gar bestehen könne, wäre falsch. Die rechtliche Konstruktion der finanziellen Beziehungen besonders bietet vielmehr außerordentliche Schwierigkeiten. Die Einigkeit, die bisher geherrscht hat, ist nur ein Beweis für den praktischen Blick der Urheber des Vertrags und für den steten guten Willen der beiden Vertragsteile.

Was Bayern für sich angeht, so trug auch hier die Neugestaltung der rechtlichen Grundlage den Keim zu Zwistigkeiten zwischen Regierung und Landtag wohl in sich. Doch stimmte die Auslegung, die eine entgegenkommende Regierung aus freien Stücken und von vornherein sich auf dem strittigen Gebiete zu eigen machte, vollständig mit den Wünschen des Landtags überein. Hatten so die Nächstbeteiligten kein praktisches Interesse daran, in die Tiefe der strittigen Fragen unterzutauchen, so überließen sie es gern der Theorie, darüber zu streiten, ob die Auffassung der Praxis dem Vertrag im Zusammenhalt mit dem bisher geltenden Rechte auch wirklich entspreche.

II. Über die Konstruktion des bayerischen Heerwesens in ihren Grundlinien bestehen auch in der Theorie keine Meinungsverschiedenheiten. Seydel schreibt dazu in seinem bayerischen Staatsrecht:[1]) Es bestehe grundsätzlich zwischen Bayern und dem übrigen Reiche Rechtseinheit bezüglich der Heeresgesetzgebung; im übrigen nehme das bayerische Heerwesen eine Sonderstellung ein, deren leitender Gedanke in der Bündnisbestimmung[2]) ausgesprochen sei: „Das bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Heeres mit selbständiger Verwaltung"; die Heereshoheit des Königs von Bayern unterliege demnach in ihrer Ausübung nur den Beschränkungen, die im Bündnisvertrage ausdrücklich festgesetzt seien, was durch das Schlußprotokoll[3]) bekräftigt werde.[4])

Wir schließen uns hier Seydel im Prinzip an. Nur möchten wir bezüglich des Wortes „Gesetzgebung" bemerken, daß dieser

[1]) v. Seydel, Staatsrecht III S. 704.

[2]) Abt. III § 5 Abs. III Ziff. III S. 1.

[3]) Ziff. XIV § 4 Abs. 1: „Diejenigen Gegenstände des bayerischen Kriegswesens, betreffs welcher der Bündnisvertrag vom heutigen oder das vorliegende Protokoll nicht ausdrückliche Bestimmungen enthalten, .... werden durch dieselbe nicht berührt." (über das Wort „dieselbe" vgl. v. Seydel, Kommentar S. 231.)

[4]) Gümbel (a. a. O. S. 188 f.) sieht das Hauptmoment der bayerischen Sonderstellung in dem freien Befehlsrecht des Königs, der formell frei, wenn auch materiell beschränkt, über Präsenzstand, Organisation und Formation bestimme.

Begriff hier offenbar im Sinne von Rechtsgesetzgebung[1]) verstanden sein will. Die Auffassung, daß dem Reiche das unbedingte Gesetzgebungsrecht zustehen solle, würde zu unhaltbaren Konsequenzen führen. Denn da ja die staatliche Willensentschließung bezüglich jedwelchen Gegenstandes als Gesetz auftreten kann und Reich immer vor Einzelstaat geht, so läge es in der Hand des Reichs, in jeder Beziehung in das Militärwesen Bayerns einzugreifen, wenn es nur ein Gesetz erließe. Das kann nicht gewollt sein.[2])

Mehr noch wie Seydel möchten wir betonen, daß der Grundstein der Selbständigkeit der bayerischen Militärverwaltung der — oben zitierte an Stelle des Art. 63 RV. getretene Passus[3]) des Bündnisvertrags ist. Dagegen möchten wir nicht so viel Wert auf den § 4 der Ziff. XIV des Schlußprotokolls legen. Wenn dort nach dem allgemeinen Vordersatz, daß alle Gegenstände, über die keine besondere Bestimmung getroffen sei, unberührt bleiben sollen, die interpretierenden Worte folgen: „insbesondere sohin die Bezeichnung der Regimenter[4]) usw., die Uniformierung, Garnisonierung, Personal- und Bildungswesen", so können wir dem Vordersatz wirklich keine grundlegende Bedeutung für das ganze Verhältnis Bayerns zum Reich beilegen.

Ist nun Bayern grundsätzlich die selbständige Verwaltung zugesprochen, so streitet eben auf dem ganzen Gebiete der militärischen Verwaltung die Vermutung für Bayern. Bayern ist dann formell wenigstens frei in seiner ganzen militärischen Verwaltungstätigkeit, und ist formell frei vor allem auch in seiner Heeresfinanzverwaltung, d. h. frei besonders sein Budget nicht nur zu vollziehen, sondern auch festzusetzen — vorausgesetzt, daß sich nicht im Bündnisvertrag weitere Bestimmungen finden lassen, die eine solche Kompetenz Bayern ganz oder teilweise entzögen und dem Reiche überwiesen.

Daraufhin, ob dies der Fall ist, sollen nunmehr die Vertragsbestimmungen geprüft werden.

---

[1]) Wir ziehen den Ausdruck „Rechtsgesetz", den schon Schmitthenner (Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts, Gießen 1845, S. 302) gebraucht und den Dyroff in seiner Schrift „Rechtssatzung und Gesetz zunächst nach bayerischem Staatsrecht" (S. 16) für den nicht nur im materiellen sondern auch im formellen Sinn als Gesetz erscheinenden Erlaß anwendet, dem Labandschen „Gesetz im materiellen Sinn" vor.

[2]) Einen gewissen Schutz Bayerns bedeutete allerdings Ziff. V des Vertrags, wonach diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt seien, insbesondere soviel Bayern angehe die unter Ziff. III dieses Vertrags aufgeführten Bestimmungen, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden können.

[3]) „Das bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil des deutschen Heeres mit selbständiger Verwaltung."

[4]) Der Sperrdruck findet sich im Vertrag natürlich nicht.

I. Abschnitt:

# Der Rechtszustand bezüglich der Finanzverwaltung, insbesondere des Etats des bayerischen Heeres im Verhältnis zum Reich.

## § 3. Die Behandlung der Frage in Reichs- und Landtag.

Bevor wir selbst unsere Auffassung darlegen, wird es sich empfehlen, die Ansichten kennen zu lernen, die im deutschen Reichstag und im bayerischen Landtag vom Regierungstisch und von Seiten der Volksvertreter geäußert worden sind, und dann noch in einem zweiten Paragraphen einen Blick auf die Literatur zu werfen.

Motive, die am besten Aufschluß über die Absichten der Kontrahenten geben könnten, wurden weder dem Reichstag noch dem bayerischen Landtag vorgelegt. Auf das wichtigste Auslegungsmittel müssen wir also von vornherein verzichten.

I. Im Reichstag wurden die Verträge in der 2. außerordentlichen Session des Jahres 1870 behandelt. Bei diesen Beratungen wurde vom Abgeordneten Lasker[1]) die Frage angeschnitten, ob der Militäretat überhaupt eine Angelegenheit sei, die nach den Bestimmungen der Reichsverfassung dem ganzen Reiche gemeinsam ist. Könne man das nicht annehmen, so hätten die bayerischen Reichstagsabgeordneten kein Recht, mit über den Reichsmilitäretat abzustimmen. Denn nach Art. 28 Abs. II RV.[2]) dürften bei nicht gemeinsamen Angelegenheiten in diesem Sinn nur die Stimmen derjenigen Mitglieder gezählt werden, die in Bundesstaaten gewählt seien, denen die Angelegenheit gemeinsam sei. Der Stellvertreter des Reichskanzlers, Staatsminister von Delbrück, erklärte[3]) die Auffassung Laskers für richtig, daß nur eine solche Angelegenheit nicht gemeinsam im Sinne des Art. 28 II RV. sei, in der die Verfassung ausdrücklich die Kompetenz des Bundes

[1]) Stenographische Berichte des Reichstags von 1870, II. außerordentliche Session S. 122; von nun ab zitiert: Rtag St. B. 1870, II. a. o. Sess. S. 122.

[2]) Beseitigt durch das Reichsgesetz vom 24. Februar 1873 (RGBl. S. 45). Für den Bundesrat gilt eine entsprechende Vorschrift heute noch, Art. 7 II RV.

[3]) Rtag, St. B. 1870, II. a. o. Sess. S. 122 f.

für einzelne Staaten ausschließe; der Militäretat gehöre daher keineswegs zu den nicht gemeinsamen Angelegenheiten, die im Art. 28 gemeint seien; er sehe das weder materiell noch formell; materiell nicht, deshalb weil aus den Bestimmungen, welche der Militäretat für die übrigen Bundesstaaten außer Bayern enthalte, sich für Bayern dasjenige ergeben solle, was bei dem Militäretat im großen und ganzen die Hauptsache sei, nämlich das gesamte Erfordernis an Geld für die bayerischen Truppen und weil weiter die Reichsetatsansätze für Bayern bei Aufstellung der Spezialetats zur Norm dienen sollten; formell aber deswegen nicht, weil der künftige Bundesetat gar nicht anders aufgestellt werden könne als in der Weise, daß die Ausgaben für das bayerische Kontingent ebenso wie für alle übrigen Kontingente auf dem Bundesetat erschienen. Es würden daher auf dem Etat auch die ganzen Einnahmen des Reichs zu erscheinen haben; der Unterschied bei Bayern sei nur der, daß die Ausgabe für Bayern in einer Summe erscheine.[1])

Von Wichtigkeit sind aus den Reichstagsverhandlungen noch die nachstehenden Ausführungen Laskers, die aber von der Regierung keine Bestätigung erfuhren, allerdings auch nicht widersprochen wurden. Lasker meinte,[2]) es sei in Zukunft Verfassungsrecht, daß der Bundesstaat aus seiner Kasse — sei es im Wege direkter Zahlung, sei es im Wege der Überweisung — diejenigen Summen, die Bayern brauche, um seine Armee zu unterhalten, an Bayern ausbezahle; die bayerische Militärverwaltung wirtschafte fortan nicht mit eigenem, sondern mit fremdem Gelde.

II. Ebensowenig wie in den Reichstagsverhandlungen finden wir in den Verhandlungen des bayerischen Landtags über die Verträge grundsätzliche Erörterungen. Zwar ergoß sich dort im Januar 1871 durch vierzehn Tage hindurch ein ununterbrochener Redestrom über den Bündnisvertrag. Es wurde jedoch fast ausschließlich zur politischen Seite der Frage gesprochen und auf den rechtlichen Inhalt des Vertrags sehr wenig eingegangen. Verständlich wird das einigermaßen dadurch, daß es sich für Bayern nur darum handeln konnte, den Vertrag en bloc anzunehmen oder en bloc abzulehnen. Der bayerischen Regierung war bedeutet worden, daß der vorliegende Entwurf das äußerste Maß an Zugeständnissen enthalte.[3]) Im Landtag war man darüber unter-

[1]) Von Seydel (Komm. S. 147 f.) werden diese Ausführungen Delbrücks akzeptiert.

[2]) Rtag, St. B. 1870, II. a. o. Sess. S. 84.

[3]) Das lassen besonders die Verhandlungen im Reichsrat erkennen; Verhandlungen der Kammer der Reichsräte 1871 Protokollband II S. 39 ff. (von nun ab zitiert: Rrat 1871 Pr. I S. 39). Vor allem sprach es der Referent Reichsrat v. Neumayr im Ausschußvortrag aus; vgl. Rrat 1871 Beilagenband (Bb.) II S. 113 f.

richtet und hielt es daher offensichtlich für vergebliche Mühe, überhaupt einen Versuch zu machen, in die Bedeutung der einzelnen Bestimmungen tiefer einzudringen.

In seiner einleitenden Rede bei der Vorlegung der Verträge erklärte Staatsminister von Lutz,[1]) es wäre vielleicht möglich gewesen, die Festsetzung des Militärbudgets mit gewissen Vorbehalten überhaupt dem bayerischen Landtag zu vindizieren;[2]) als natürliche Folge hätte dann aber anerkannt werden müssen, daß die bayerischen Abgeordneten bei der Feststellung des Budgets im Reichstag nicht mitzusprechen gehabt hätten, gleichwohl jedoch Bayern die Grundlage für sein Budget von der Reichsgesetzgebung her empfangen hätte; um dem bayerischen Volke das Recht zu erhalten über das Militärbudget im Reichstag mitzureden, sei es unumgänglich notwendig gewesen, wenigstens die Feststellung des Gesamtbudgets dem Reichstag zu übertragen.

Man sieht sofort, Lutz steht unter dem Eindrucke der Rede, die Delbrück nur wenige Tage vorher im Reichstag gelegentlich der Erörterung der Frage, ob der Militäretat eine gemeinsame Angelegenheit des Bundes sei, gehalten hatte. Wir haben hier den gleichen Gedankengang: wenn formell keine gemeinsame Angelegenheit angenommen werden kann, dann auch Ausschluß der bayerischen Reichstagsabgeordneten von der Mitwirkung beim Reichsmilitäretat.

Einen wichtigen einzelnen Punkt brachte der Kriegsminister Frhr. v. Pranckh zur Sprache. Er stellte gegenüber dem Abgeordneten Frhr. v. Stauffenberg[3]) fest,[4]) daß durch das Pauschale von 225 Taler pro Kopf des Heeres auch die meisten von den Bedürfnissen gedeckt sein würden, für die bisher außerordentliche Kredite bewilligt worden seien, so z. B. die Kosten für überzählige Kadres, die sog. Getreidepreisdifferenzen u. a. m.; daß Bayern aber nie mehr eines außerordentlichen Kredits bedürftig sein werde, könne er freilich nicht versprechen.[5])

[1]) Stenographische Berichte der Kammer der Abgeordneten von 1871, IV. Band S. 24 f. (von nun ab zitiert: Abg. 1871 St. B. IV S. 24).

[2]) Daß dies mehr eine rhetorische Floskel war, beweist ein anderer Ausspruch, den Lutz in der 3. Ausschußsitzung tat (Beilagenband IV S. 102): Das bayerische Militärbudget sei von Anfang der Verhandlungen an wegen der gleichen Verpflichtung sämtlicher Bundesglieder nicht haltbar gewesen.

[3]) Abg. 1870 St. B. IV S. 212; dort behauptet v. Stauffenberg, es könne sich bei der Feststellung durch das Reich nur um den ordentlichen Etat handeln, nicht um die einmaligen Ausgaben; diese würden nach wie vor vom bayerischen Landtag verlangt und eventuell verwilligt werden. Diese Äußerung zeigt so recht, wie wenig man sich bisher über die ganzen Bestimmungen klar geworden war.

[4]) a. a. O. S. 354.

[5]) Daß vor allem auch die Pensionen von der Summe zu bestreiten seien, hatte Lutz schon früher betont, Bb. IV S. 99; und auch Frhr. v. Pranckh a. a. O. S. 100.

Entgegen der obenerwähnten Äußerung des Abgeordneten Laskers im Reichstag vertrat schließlich noch Staatsminister von Lutz die Auffassung,[1]) daß es kein fremdes Geld, sondern eigenes Geld sei, was Bayern für die Armee verwende; bei Bayern könne von fremdem Geld noch weniger die Rede sein als in Württemberg und Sachsen; denn im Vertrag stehe geschrieben, Bayern genüge seiner Verpflichtung dadurch, daß es die Kosten seiner Armee selbst aufbringe und trage. Damit begreift Lutz den bayerischen Zusatz zu Art. 58 RV. seinem Wortsinne nach. Das ist ein wichtiges Zeugnis deswegen, weil Lutz der endgültige Redaktor des Vertrags gewesen ist.[2]) Eine Konsequenz aus dieser Auffassung nur zog dann Frhr. v. Stauffenberg, wenn er sagte,[3]) daß Bayern nach dem klaren Wortlaut des Bündnisvertrags zu den gemeinschaftlichen Ausgaben des deutschen Bundesheeres nichts beizutragen habe.

III. Auch die Budgetberatungen der nächsten Jahre bringen nirgends eine prinzipielle Erörterung.

Bei Vorlegung des Budgets für die XI. Finanzperiode (1872/73) machte Finanzminister von Pfretzschner folgende Ausführungen:[4]) Nach Abt. II § 16 des Bündnisvertrags und Art. 38 RV. fließe nunmehr der Ertrag der Zölle, der Rübenzucker-, Salz- und Tabaksteuer in die Reichskasse; soweit dadurch die Reichsausgaben nicht gedeckt würden, müßten Matrikularbeiträge gezahlt werden. Hiegegen würde aus den Reichseinnahmen und Matrikularbeiträgen vom Reiche der für das bayerische Heer erforderliche und im Reichsbudget in einer Summe ausgeworfene Betrag nach Abt. III § 5, 6 des Vertrags an Bayern überwiesen und bilde daher für das bayerische Heer keine effektive weitere Ausgabe, sondern nur eine durchlaufende Post, indem sich der gleiche Betrag auch unter den Einnahmen des Budgets eingestellt finde. Pfretzschner vertritt also hier offensichtlich die Ansicht, daß mit der Feststellung der Gesamtsumme im Reichsetat jegliche Budgettätigkeit eigentlich vollständig erledigt sei, daß der Militäretat für Bayern nur noch als durchlaufende Post in Einnahme und Ausgabe in Betracht komme.

Die Vorlegung des Militäretats für 1872 erfolgte später als die des Hauptbudgets, durch Vorlegung eines Zusatzantrags[5]) zum Finanzgesetz für die XI. Finanzperiode. In den Motiven zu diesem Antrag zog die Regierung aus den zusammengestellten Bestimmungen ohne nähere Begründung ihre Schlüsse. Davon interessiert hier nur die Ziff. 1: „Die Größe des jährlichen Militär-

[1]) Abg. 1870 St. B. IV S. 25.
[2]) Das wird ausdrücklich hervorgehoben vom Ministerpräsidenten Grafen Bray-Steinburg; vgl. Abg. 1870 St. B. IV S. 20.
[3]) Abg. 1870 St. B. IV S. 212 f.
[4]) Abg. 1871/72 St. B. I S. 4.
[5]) Abg. 1872 Bb. III S. 195.

etats für Bayern wird durch den Reichshaushaltsetat festgesetzt." Ähnlich Lutz verlegt hier das Kriegsministerium die Festsetzung des „Gesamtmilitärbudgets" in den Reichstag, ohne jedoch die Konsequenzen zu ziehen, die Pfretzschner kurz vorher daraus gezogen hatte.

Die ersten Äußerungen des Landtags finden wir dann im Ausschußbericht.[1]) Was die rechtliche Seite anlangt, so betrachtet die Kammer der Abgeordneten ihre Aufgabe damit als erschöpft, daß sie die einschlägigen Bestimmungen zusammenstellt, eine halbe Seite aus Hauser, Reichsverfassung,[2]) zitiert und schließlich in einem § 4 ihren Standpunkt in acht Ziffern fixiert. Von Wichtigkeit ist hier wieder nur die Ziff. 1: „Mit der zugewiesenen Summe sind unter allen Umständen die verfassungsmäßigen Verpflichtungen gegen das Reich zu erfüllen." Die Begründung dieses Satzes erschöpft sich aber eben in der Zitierung von Vertragsbestimmungen.

Die Ansicht, daß mit der vom Reiche zugewiesenen Summe unter allen Umständen gehaust werden müsse, tauchte auch später wieder auf. So behauptete der Abgeordnete Schels einmal gelegentlich der Beratung von Kreditgesetzen,[3]) Bayern brauche aus eigenen Mitteln nicht eine Mark für Heereszwecke auszugeben. Dagegen wandte sich sofort der Kriegsminister, und als kurz darauf Schels dieselbe Ansicht nochmals vertrat, betonten der Kriegsminister von Maillinger und Minister von Lutz[4]) energisch, es könne keine Rede davon sein, daß vom Landtag keine außerordentlichen Kredite mehr für Militärzwecke verlangt werden könnten; schon Frhr. v. Pranckh[5]) habe seinerzeit gesagt, daß er kein Versprechen in diesem Sinne abgeben könne.

Die Frage, ob Bayern beim Militäretat mit Landes- oder mit Reichsmitteln arbeite, wurde vom Abgeordneten Dr. Frankenburger bei Beratung des Militäretats für 1885[6]) nochmals — allerdings wie immer ohne Begründung — dahin entschieden, daß Bayern Landesmittel ausgebe. Gewiß kontribuiere Bayern wie alle anderen Staaten zu den Reichsmitteln, aus denen die bayerische Summe bewilligt werde; aber die Militärverwaltung bekomme das Geld für die Heeresverwaltung nicht aus der bayerischen Staatskasse, wenigstens nicht in Wirklichkeit, sondern aus der Reichskasse; wenn der bayerische Finanzminister das Geld der Militärverwaltung überweise, so liege das daran, daß er vermöge

[1]) Abg. 1872 Bb. III S. 191 ff.
[2]) über Hauser vgl. unten S. 19 f.
[3]) Abg. 1877/81 St. B. II S. 628.
[4]) Abg. 1881/82 St. B. I S. 570 und 576.
[5]) Vgl. oben S. 15 Note 5.
[6]) Abg. 1885/86 St. B. IV S. 19.

der Abrechnung mit dem Reich in den Besitz der Quote gesetzt werde.

Die Beratungen über die Militäretats der folgenden Jahre bieten nichts mehr, was für die Entscheidung der Frage nach der rechtlichen Konstruktion der bayerischen Heeresfinanzverwaltung von Belang wäre;[1]) weder Regierung noch Landtag beschäftigen sich weiterhin mit der Frage. Man war eben mit der Praxis zufrieden und hatte daher keine Veranlassung, sich in theoretische Streitigkeiten zu vertiefen. Es kam zwar im Jahre 1893 noch einmal zu einer ergiebigen Debatte über den Militäretat; doch bezog sie sich in der Hauptsache auf die Spezialetats.

IV. Überblicken wir das Ergebnis unserer Untersuchungen, so werden wir vor allem das Fehlen grundsätzlicher Erörterungen konstatieren müssen. Den Landtag interessiert eigentlich nur,[2]) ob Bayern verpflichtet sei, eventuell auch über die vom Reich festgestellte Summe hinaus Ausgaben für Heereszwecke zu machen. Aber auch die Regierung läßt in ihren Kundgebungen die wünschenswerte Klarheit vermissen.

Einerseits werden zwei ganz verschiedene Fragen gern untereinander und in eine unzulässige Abhängigkeit voneinander gebracht, nämlich die Frage: Wer trägt die Kosten des bayerischen Heerwesens? und die weitere Frage: Wer, Bayern oder das Reich, ist formell zuständig, den bayerischen Militäretat festzustellen?

Und weiter stoßen wir auf erhebliche Meinungsverschiedenheiten. So wird die erste Frage zwar überwiegend dahin beantwortet, daß die Kosten auch des bayerischen Heeres vom Reich getragen würden; aber die gegenteilige Ansicht wird ausdrücklich vom Minister von Lutz vertreten. Auf die zweite Frage gar finden wir nirgends eine präzise Antwort. Was wir als vorherrschende Meinung vielleicht feststellen können, sind die Sätze:

Der Reichsmilitäretat ist eine allen Bundesstaaten gemeinsame Angelegenheit im Sinne des früheren Art. 28 II RV.; der Gesamtmilitäretat Bayerns wird vom Reiche im Reichshaushaltsetatsgesetz festgestellt; die Gesamtsumme wird an Bayern überwiesen; in ihr ist die Deckung des ordentlichen und grundsätzlich auch des außerordentlichen Bedarfs des bayerischen Heeres enthalten.

Aber mit dem Satz: „das Reich stellt das Gesamtbudget des bayerischen Heeres fest", ist noch wenig gewonnen. Er kann uns so lange nichts sagen, als man uns den Begriff eines Gesamtbudgets nicht klar zu machen versteht. Birgt die Feststellung des Ge-

[1]) Über Einzelheiten aus der Praxis vgl. noch v. Ziegler, a. a. O. S. 122 ff.

[2]) Abgesehen natürlich von der Frage der „Spezialetats".

samtbudgets eine Aufzehrung aller Budgetrechte in sich? Hat es überhaupt noch einen Sinn, von Festsetzung der Spezialetats zu reden, wenn der Gesamtetat schon festgesetzt ist? Das sind Fragen, die man vor allem beantworten müßte, ehe man dem Reich die Festsetzung des Gesamtmilitäretats zuschreibt.

## § 4. Die Literatur.

I. Die Autoren, die über die Reichsverfassung und über Reichsstaatsrecht überhaupt geschrieben haben, haben der hier behandelten Frage zum größten Teil wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die einen erwähnen gar nichts davon,[1]) andere zitieren die einschlägigen Verfassungs- und Vertragsbestimmungen und ziehen wohl auch einmal die oder jene Schlußfolgerung daraus.[1]) Dem Kern der Frage kommen nur wenige Schriftsteller näher.

Hauser[2]) zitiert den Passus aus dem Vertrag, wonach Bayern eine seiner Bevölkerungszahl entsprechende Summe für sein Heer verwenden müsse und schließt daraus, „zufolge dieser Bestimmung entscheidet für die Gesamtsumme des Aufwands auf das bayerische Heer die künftige Reichsgesetzgebung über die Friedenspräsenzstärke und über den Reichshaushaltsetat".

Thudichum[3]) meint, Bayern erhalte die Mittel zur Bestreitung der Kosten seines Militärwesens und die maßgebenden Grundsätze der Militärverwaltung vom Reich. Die Zusatzbestimmung zu Art. 58 RV. habe hauptsächlich die Bedeutung,[4]) daß

[1]) v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reichs, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1871 S. 1 ff. und eine weitere Schrift gleichen Titels, Leipzig 1872. — v. Held, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom staatsrechtlichen Standpunkt aus betrachtet, Leipzig 1872. — R. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen 1873. — v. Seydel, Das Kriegswesen des Deutschen Reichs, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1874 S. 1035 und 1875 S. 34 u. 1396. — Hermann Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 2. Buch: Das deutsche Reichsstaatsrecht, Leipzig 1886. — Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten in ihren rechtlichen Beziehungen, Berlin 1890. — Hänel, Deutsches Staatsrecht, Leipzig 1892, Bd. V 1 von Bindings Handbuch. — Pröbst, Die Verfassung des Deutschen Reichs, 2. Aufl., München 1895. — Geffken, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Leipzig 1901. — E. Löning, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, Leipzig 1901. — v. Ziegler, Die Praxis des bayerischen Budgetrechts, München 1905. — Georg Meyer-Anschütz, Lehrbuch des Staatsrechts, 6. Aufl., Leipzig 1905. — Arndt, Verfassung des Deutschen Reichs, 3. Aufl., Berlin 1907.

[2]) Hauser, Verfassung des Deutschen Reichs in den Grundzügen und Verhältnissen zu den Einzelstaaten, insbesondere zu Bayern, Nördlingen 1871 S. 95 f.

[3]) Thudichum, Die Grundlage der deutschen Kriegsverfassung, in Holtzendorffs Jahrbüchern für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs, 1. Hälfte, Leipzig 1873 S. 87 ff., bes. S. 88.

[4]) a. a. O. S. 89 Anm. 2.

Bayern alles, was es über die festgestellte Gesamtsumme hinaus für sein Militärwesen brauchen sollte, selbst aufbringen müsse und vom Reich nichts dafür verlangen könne. — Hier wird der Feststellung der Gesamtsumme durch das Reich zum erstenmal ein anderer Sinn untergelegt als es bisher immer geschehen ist. Diese Feststellung geschehe nicht nur, um Bayern zu verpflichten, sondern hauptsächlich, um das Reich gegen übermäßige Inanspruchnahme durch Bayern zu schützen.

Nach Arndt[1]) wirtschaftet Bayern mit dem Gelde, das durch die Überweisung bayerisches Geld wird, auf eigene Rechnung. Wende Bayern mehr auf als ihm überwiesen werde, so könne es keinen Ersatz vom Reich verlangen, andrerseits brauche Bayern an einem Reichsdefizit nicht mitzutragen.

Gümbel[2]) beschäftigt sich in den Annalen des deutschen Reichs 1899 mit der Frage. Die Sonderstellung Bayerns bezüglich der Militärverwaltung sei besonders bei der Heeresfinanzverwaltung ausgeprägt. Auch für Bayern würden zwar die Kosten des Heerwesens aus den Reichseinnahmen bestritten; während aber den übrigen Staaten der Anteil, der auf ihre Heeresverwaltung falle, nicht überwiesen werde, um daraus die Kosten ihrer Verwaltung zu bestreiten, sondern die Heeresverwaltung für sie auf Rechnung des Reichs geführt werde, erhalte der bayerische Staat den Geldbetrag für sein Kontingent zu Eigentum mit der gesetzlichen Auflage seiner Verwendung. Der Zusatz zu Art. 58 wolle nicht verneinen, daß die Mittel für das bayerische Heer ursprünglich aus Reichsvermögen genommen werden; das Geld werde durch die Überweisung an Bayern dessen Eigentum, so daß Bayern nun die Kosten ausschließlich und allein trage. Bayern führe seine Verwaltung auf eigene Rechnung und in eigenem Namen. – Diese Ausführungen decken sich im wesentlichen mit der Ansicht Seydels.

Ähnlich wie Gümbel hat sich Brockhaus[3]) in seiner Monographie über das deutsche Heer geäußert. Bayern bekomme die zur Erhaltung seines Kontingents erforderlichen Mittel aus dem Reichsfiskus auf Grund einer Verwilligung im Reichshaushaltsetat. Eine wörtliche Auslegung des Zusatzes zu Art. 58 dahin, daß Bayern unmittelbar und allein aus seinen eigenen Mitteln seine Armee erhalte, sei schlechterdings unmöglich; sie widerspreche dem Art. 58, der Schlußbestimmung zu Abschnitt XII RV. und verschiedenen anderen Vorschriften. Der Zusatz habe gar keine Bedeutung, er wiederhole nur in ungeschicktester Fassung ein bereits von der RV. und von Bayern anerkanntes Prinzip und hätte

---

[1]) Arndt, Staatsrecht des Deutschen Reichs, Berlin 1901, S. 493 ff., bes. 495.

[2]) Gümbel a. a. O. S. 190 f.

[3]) Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten, Leipzig 1888 S. 137 f.

daher wegfallen können, ohne die staatsrechtliche Stellung Bayerns irgendwie zu verändern.

Laband spricht Bayern die formell freie selbständige Militärverwaltung einschließlich der Heeresfinanzverwaltung zu,[1]) doch überträgt auch er anscheinend trotzdem die Feststellung des bayerischen Gesamtmilitärbudgets auf die Organe des Reichs.[2]) Bezüglich des Zusatzes zu Art. 58 schließt er sich Seydel an und hält mit ihm die Fassung für mißglückt und irreführend: Bayern trage die Kosten seines Militärkontingents gemeinsam mit den andern Staaten, aber in selbständiger Verwaltung und Wirtschaft.[3])

Die Ansicht Seydels sei hier nur kurz skizziert; auf Einzelheiten einzugehen wird sich im nächsten Kapitel Gelegenheit bieten. Seydel sagt:[4]) Trotz dem Widerspruch auf den ersten Blick sei es zweifellos und unbestritten, daß Bayern die Kosten seines Heerwesens *nicht* ausschließlich und allein trage, sondern mit den übrigen Staaten gemeinsam. Die Erklärung für den anscheinenden Widerspruch liege wohl darin, daß die erste Gruppe von Bestimmungen den tatsächlichen, die zweite den rechtlichen Vorgang im Auge habe. Der Unterschied zwischen den beiden Betrachtungsweisen sei der zwischen bonnet blanc und blanc bonnet. Der Zusatz zu Art. 58 RV. wolle nur sagen, daß Bayern mit seinem Anteil auf eigene Rechnung wirtschafte; die bayerische Heeresverwaltung sei zwar eine Verwaltung *aus* Reichsmitteln, aber nicht eine Verwaltung *von* Reichsmitteln.

II. Alle die bisher angeführten Schriftsteller haben sich in erster Linie nur mit der Frage beschäftigt, ob Bayern die Kosten seines Heerwesens wirklich ausschließlich und allein trage, wie es wörtlich im Vertrag steht, und scheinen sich durchweg zur gegenteiligen Meinung zu bekennen.

Soweit Ansichten über die Hauptfrage, nach dem Subjekt der Feststellung des bayerischen Militärbudgets, wenn auch nicht deutlich ausgesprochen, so doch wenigstens angedeutet oder zwischen den Zeilen zu lesen sind, können wir auch hier wieder höchstens den Satz herausfinden: das Gesamtmilitärbudget Bayerns wird vom Reich festgestellt; der Unterschied zwischen Bayern und Sachsen-Württemberg besteht nur darin, daß Bayern das Recht der Spezialisierung der vom Reich überwiesenen Summe zusteht, wäh-

---

[1]) Vgl. *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, Tübingen und Leipzig, 4. Aufl. 1901, die Bemerkungen in Bd. IV S. 8, 25, 62, 336 f., 361.

[2]) a. a. O. S. 489.

[3]) a. a. O. S. 52 Anm. 5.

[4]) *Seydel*, Staatsrecht III S. 713 f., Komm. Erl. zu Art. 58 und Art. 62 (S. 319 f. u. S. 345 ff.).

rend für Sachsen und Württemberg der Militäretat vom Reich schon spezialisiert festgestellt wird.

Den Gedanken, der allen bisher zitierten Schriftstellern vorgeschwebt haben mag, hat nur Riedel[1]) weiter ausgedacht. Er zieht aus den einschlägigen Bestimmungen folgenden Schluß: das Budgetrecht des Reichstags erstreckt sich, jedoch in beschränktem Maße, auch auf das bayerische Militärbudget; und wenn auch die Spezialetats für Bayern nicht unmittelbar vom Reich aufgestellt werden, so ist doch das gesamte Reichsmilitärbudget mit allen Einzelheiten als eine gemeinschaftliche Angelegenheit des Reichs zu betrachten. Und weiter meint Riedel, es sei zu erwägen, daß Bayern vertragsmäßig bei Aufstellung der Spezialetats diejenigen Ansätze anzuwenden habe, welche für die übrigen Kontingente maßgebend sind, und daß sich eine Aufstellung der Pauschalsumme für Bayern im Reichstag nicht wohl ohne Berücksichtigung jener Ansätze denken lasse, so daß also bezüglich der letzteren implicite die Zustimmung des Reichstags auch für Bayern vorliege.

Hier haben wir doch einen Gedankengang, der sich nicht so in Allgemeinheiten bewegt und nicht mit dem vagen Begriff des Gesamtbudgets hantiert. Nach Riedel wird der ganze bayerische Militäretat grundsätzlich vom Reiche festgestellt:[2]) das Recht, das Bayern geblieben ist, qualifiziert sich nicht als ein eigentliches Budgetrecht, als ein Recht, den Etat festzusetzen, sondern das bayerische Recht der Spezialetats ist weiter nichts als die Befugnis, an den Reichskapitel- und Titelansätzen unwesentliche Änderungen vorzunehmen, wie sie sich eben infolge der besonderen bayerischen Verhältnisse als notwendig erweisen.

Für eine wörtliche Auslegung der Vertragsbestimmungen ist in neuester Zeit Rauchalles[3]) in seinem Kommentar zur Reichsverfassung eingetreten. In bewußtem Gegensatz zu Seydel liest er aus den Vertragsbestimmungen heraus, daß Bayern seine Verpflichtung, zu den Kosten und Lasten des Reichskriegswesens beizutragen, nicht gemeinsam mit den anderen Staaten erfülle, sondern die Kosten und Lasten seines Kriegswesens für sich selbst bestreite und dem Reiche nur den Nachweis schuldig sei, daß es eine Summe in der vom Reich festgesetzten Höhe ausgebe.

Und auf das selbe dürfte es hinauslaufen, wenn Zorn[4]) kurz und prägnant sagt: Bayern ist hinsichtlich seines Militäretats von den Vorschriften der Reichsverfassung eximiert; der Militäretat

[1]) Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871, Nördlingen 1871 S. 145 f.

[2]) Wir glauben, diese Auslegung tut Riedel keine Gewalt an.

[3]) Rauchalles, Die deutsche Reichsverfassung, Ansbach 1907, S. 205 f., Anm. 1 zu Art. 58.

[4]) Vgl. Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. Aufl., Berlin 1895, I. Band, Verfassungsrecht, S. 123 und 209.

Bayerns figuriert im Reichsmilitäretat nur als durchlaufender Posten.[1])

Wir werden im nächsten Paragraphen ausführlich zu zeigen versuchen, daß die Bemerkungen von Rauchalles und Zorn in der Hauptsache das Richtige treffen, daß dagegen die Ansicht Riedels dem Sinn des Vertrags nicht entspricht und auch aus den positiven Bestimmungen des Vertrags durchaus nicht mit Notwendigkeit gefolgert werden muß.

## § 5. Konstruktionsversuch.

Die Bestimmungen, aus denen wir die Entscheidung der Frage in erster Linie schöpfen müssen, sind der Zusatz zu Art. 58 RV. und der an Stelle des Art. 62 RV. getretene Passus unter Abt. III § 5 Abs. III Ziff. II des bayerischen Bündnisvertrags.

Es wird das Verständnis der folgenden Erörterungen erleichtern, wenn wir hier die Bestimmungen der Reichsverfassung und des Vertrags einander gegenüber stellen.

**Art. 58 Reichsverfassung.**

Die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs sind von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig zu tragen, so daß weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen grundsätzlich zulässig sind. Wo die gleiche Verteilung der Lasten sich in natura nicht erreichen läßt, ohne die öffentliche Wohlfahrt zu schädigen, ist die Ausgleichung nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit im Wege der Gesetzgebung festzustellen.

**Art. 62.**

I. Zur Bestreitung des Aufwands für das gesamte deutsche Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind bis zum 31. Dezember 1871 dem Kaiser jährlich sovielmal 225 Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heeres nach Art. 60 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Vgl. Abschn. XII.

II. Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden. Zur Berechnung derselben wird die in Art. 60 interimistisch festgestellte Friedenspräsenzstärke solange festgehalten, bis sie durch ein Reichsgesetz abgeändert ist.

**Abt. III § 5 Abs. I Bündnisvertrags.**

Art. 58 ist gleichfalls für Bayern gültig. Dieser Artikel erhält jedoch für Bayern folgenden Zusatz: Der in diesem Artikel bezeichneten Verpflichtung wird von Bayern in der Art entsprochen, daß es die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiet belegenen festen Plätze und sonstigen Fortifikationen inbegriffen ausschließlich und allein trägt.

**Abt. III § 5 Abs. III Z. II.**

Bayern verpflichtet sich, für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des Deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird.

Dieser Geldbetrag wird im Bundesbudget für das Kgl. bayer. Kontingent in einer Summe ausgeworfen. Seine Verausgabung wird durch Spezialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt.

[1]) Vgl. auch die Bemerkung bei Jagemann, Vorträge über die deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904 S. 194: Die militärische Selbständigkeit Bayerns ist in vollem Ausnahmerecht zur finanziellen Selbständigkeit gesteigert.

III. Die Verausgabung dieser Summe für das gesamte Reichsheer und dessen Einrichtungen wird durch das Etatsgesetz festgestellt.

IV. Bei der Feststellung des Militärausgabenetats wird die auf Grundlage dieser Verfassung gesetzlich feststehende Organisation des Reichsheeres zugrunde gelegt.

Hiefür werden im allgemeinen diejenigen Etatsansätze nach Verhältnis zur Richtschnur dienen, welche für das übrige Bundesheer in den einzelnen Titeln ausgeworfen sind.

Bevor wir an die Erläuterung der Vertragsbestimmungen herangehen, wollen wir uns immer erst über Sinn und Bedeutung des entsprechenden[1]) Artikels der Reichsverfassung klar zu werden suchen und dabei zuerst von Bayern völlig absehen.

I. In Art. 58 RV. ist das Grundprinzip bezüglich der Tragung der Lasten des Heerwesens ausgesprochen. Es sollen die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens des Reichs von allen Bundesstaaten und ihren Angehörigen gleichmäßig getragen werden. Der Folgesatz „so daß weder Bevorzugungen noch Prägravationen einzelner Staaten oder Klassen zulässig sind", beseitigte vollends jeden Zweifel darüber, was gemeint ist, wenn nicht der Hauptsatz selbst eben schon ganz klar wäre. Alle Staaten, alle Klassen sollen bezüglich des Kriegswesens völlig gleichmäßig behandelt werden, gleichviel ob Kosten oder Lasten in Frage stehen. Keineswegs ist hier also nur ein Grundsatz des Finanzrechts aufgestellt;[2]) ja nicht einmal in erster Linie; denn für die Gleichheit der Geldleistungen ist ja noch an anderer Stelle (Art. 62 RV., s. u.) besonders gesorgt. Art. 58 bezielt demnach eigentlich mehr die Gleichmäßigkeit der Kriegslasten. So soll kein Staat bezüglich der Stärke der Aushebung, bezüglich der Dauer der Dienstzeit, dann bezüglich der Naturalleistungspflichten und der Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen irgendwie begünstigt werden.[3])

Nichts aber enthält der Art. 58 darüber, daß die Kosten und Lasten des gesamten Kriegswesens gemeinsam von allen Bundesstaaten aufzubringen seien. Seydel scheint das aus dem Artikel herauszulesen.[4]) Er meint, der bayerische Zusatz könne besonders deswegen nicht den Sinn haben, daß Bayern die Kosten und Lasten seines Kriegswesens ausschließlich und allein trage, weil ein Zu-

[1]) Daß die Bestimmungen in § 5 der Abt. III des Vertrags nicht willkürlich nebeneinander gestellt sind, sondern genau den Artikeln der Reichsverfassung entsprechen, darüber belehrt uns ein Blick. In § 5 heißt es: Die Art. 61—68 RV. finden auf Bayern keine Anwendung. An deren Stelle treten folgende Bestimmungen. Nun wird unter I die Militärgesetzgebung behandelt, diese Ziffer entspricht dem Art. 61 RV.; und so geht es dann weiter.

[2]) Wie Seydel (Komm. S. 319) richtig hervorhebt.

[3]) Vgl. dazu Thudichum a. a. O. S. 89 Anm. 1; auch Laband a. a. O. Bd. IV S. 54.

[4]) Vgl. Seydel, Komm. S. 320.

satz nicht bezwecken könne, den Sinn des Hauptsatzes ins gerade Gegenteil zu verkehren. — Der Sinn des Hauptsatzes geht aber eben gar nicht dahin, daß grundsätzlich die Kosten gemeinsam zu tragen seien. Über die Art und Weise, wie die Kosten aufzubringen seien, sagt Art. 58 noch gar nichts. Und noch weniger bestimmt er, daß die Zuständigkeit, über das gesamte Militärbudget zu entscheiden, dem Reich zugewiesen sein solle. Er könnte im selben Wortlaut seinen Platz ebensogut in einer Bundesstaatsverfassung finden, deren Grundsatz es wäre, jeden Einzelstaat die Mittel für seinen Heeresbedarf selbst aufbringen und sein Budget selbst feststellen zu lassen. „Gleichmäßig" und „gemeinsam" sind doch keine synonymen Begriffe.

Was will nun der bayerische Zusatz zu Art. 58 besagen? Sein Sinn kann unmöglich nur der sein, den Art. 58 für anwendbar auf Bayern zu erklären. Art. 58 gilt ja so schon für Bayern; der Vertrag sagt ausdrücklich „Art. 58 ist gleichfalls für Bayern gültig". Der Zusatz muß demnach einen neuen Gedanken bringen. Und dieser neue Gedanke ist unseres Erachtens eben der, der klipp und klar ausgesprochen ist: Bayern trägt die Kosten und Lasten seines Kriegswesens, den Unterhalt der auf seinem Gebiet belegenen festen Plätze und sonstigen Fortifikationen inbegriffen, ausschließlich und allein; d. h. Bayern trägt nichts zu den Kosten und Lasten des Reichsheers bei, kommt aber dagegen für seine Heeresbedürfnisse selbst auf.

Auch dieser Grundsatz ist gleichwie der Art. 58 nicht nur ein Grundsatz des Finanzrechts. Er ist auch ein Grundsatz des Finanzrechts, insofern er bestimmt, daß Bayern die Geldmittel für sein Heer selbst aufbringt. Aber er will mehr sagen. So gewährt er — um eines hervorzuheben — Bayern das Recht und die Pflicht, seine Soldaten selbst aufzubringen. Bayern ist nicht verpflichtet, seine Leute dazu herzugeben, andere Kontingente auf die gesetzliche Friedenspräsenzstärke zu bringen, ebensowenig wie es Anspruch darauf hat, daß ihm bei einem Mangel an aushebungsfähigen Personen vom übrigen Bundesgebiet Leute überwiesen werden, damit es sein Kontingent vervollständigen könne.[1])

Mit diesem neuen Moment, daß Bayern die Kosten und Lasten seines Kriegswesens allein trägt, setzt sich der Zusatz zu Art. 58 keineswegs in Gegensatz zum Art. 58 selbst, er wiederholt andrerseits keineswegs, wie Brockhaus meint, in ungeschicktester Fassung eine ohnehin anerkanntes Prinzip.

Insoweit steht er allerdings auch in keinem logischen Zusammenhang mit dem Hauptsatz; denn wir haben ja gesehen, daß der Art. 58 über die Art und Weise der Kostenaufbringung gar nichts aussagen will. Daß der Gedanke trotzdem gerade an dieser

[1]) Vgl. Gümbel a. a. O. S. 189 und besonders Laband a. a. O. Bd. IV S. 50, dann auch S. 262 bezüglich der Entschädigung für Friedensleistungen und Rayonbeschränkungen.

Stelle eingefügt ist, hat seinen Grund einmal einfach darin, daß eine Stelle, wo er besser eingefügt worden wäre, kaum zu finden sein dürfte und hat weiter seinen Grund darin, daß Haupt- und Zusatz doch das gemeinsame haben, daß über die Kosten- und Lastentragung etwas ausgesagt wird; der Hauptsatz bestimmt die Gleichmäßigkeit bezüglich des ganzen Reichs, der bayerische Zusatz die Art und Weise der Aufbringung für Bayern. Aus dieser Beziehung zum Hauptsatz erklärt sich dann auch die grammatische Fassung „dieser Verpflichtung wird von Bayern dadurch entsprochen", die uns im ersten Augenblick etwas unlogisch anmutet. Stilistisch mißglückt mag der bayerische Zusatz also vielleicht sein, irreführend oder gar unsinnig ist er aber nicht.

Man hat sich immer dagegen gesträubt, dem Zusatz zu Art. 58 diese ja sehr naheliegende Auslegung zu geben.[1]) Das mag einmal eben daher kommen, daß man aus dem Hauptsatz herauslesen zu müssen glaubte, Kosten und Lasten des Reichskriegswesens seien gemeinsam von allen Einzelstaaten zu tragen und dann natürlich in unserer Auslegung des Zusatzes einen direkten Widerspruch zum Hauptsatz sehen mußte. Weiter aber glaubte man fälschlicherweise aus der von uns angenommenen Auslegung des Zusatzes schon einen Schluß auf den Träger der bayerischen Heeresfinanzverwaltung ziehen zu müssen, den zwar auch wir für richtig halten (s. u.), zu dem aber der Zusatz zu Art. 58 noch nicht zwingt. Hier paßt das von Seydel an anderer Stelle[2]) erwähnte Beispiel aus dem bayerischen Staatsrecht. Dort heißt es: der Rechtssatz, daß irgendein Rechtssubjekt für die Kosten irgendeiner öffentlichen Verwaltung aufzukommen habe, sei durchaus nicht gleichbedeutend mit dem Satze, daß es hierüber zu bestimmen, daß es die Verwaltung zu führen habe; und als Beispiel wird angeführt, daß die Führung eines Teils der staatlichen Verwaltung in Bayern auf Kosten der Kreisgemeinde erfolge. Ebensowenig braucht hier daraus, daß Bayern die Kosten seines Militärwesens selbst trägt, schon irgendein Schluß auf den Träger der Heeresfinanzverwaltung gezogen zu werden, besonders nicht darauf, wer über den bayerischen Militäretat zu bestimmen habe. Daraus ergibt sich aber, daß der Art. 58 samt seinem Zusatz überhaupt nicht aussagen kann, wer den bayerischen Militäretat festsetzt, daß er gegenüber dieser Frage völlig indifferent ist.

II. Zur Entscheidung dieser Frage müssen wir vielmehr noch den Art. 62 und den für Bayern an seine Stelle getretenen Passus des Vertrags heranziehen. Auch hier wollen wir uns wieder erst über den Sinn des Art. 62 RV. klar zu werden suchen.

An Stelle der Art. 69—71 der norddeutschen Bundesverfassung hatte der Regierungsentwurf folgenden Art. 65: „Abge-

[1]) Erst Rauchalles ist in neuester Zeit für eine wörtliche Auslegung eingetreten; vgl. oben S. 22.

[2]) Seydel, Komm. S. 350.

sehen von dem durch Art. 58[1], bestimmten Aufwand für Bundesheer und Marine werden die gemeinschaftlichen Ausgaben im Wege der Bundesgesetzgebung und insofern es sich nicht um einmalige Aufwendungen handelt, für die Dauer der Legislaturperiode festgestellt." Art. 58[1], bestimmte: „Zur Bestreitung des Aufwands für das gesamte Bundesheer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen sind dem Oberfeldherrn jährlich soviel mal 225 Taler, als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heers nach Art. 57 beträgt, zur Verfügung zu stellen. Soweit dieser Betrag aus den gemeinsamen Einnahmen des Bundes nicht gedeckt werden kann, ist er durch Beiträge der Bundesstaaten . . . aufzubringen, die nach Bedarf vom Präsidium ausgeschrieben werden."[2],

Der Entwurf beabsichtigte sonach zweierlei. Und diese beiden Punkte werden nicht immer auseinander gehalten, so wichtig die Unterscheidung für das Verständnis des jetzigen Art. 62 RV. ist. Erstens wurde die Exemtion des Militäretats vom Budgetrecht des Reichstags verlangt; der Reichstag sollte gar nichts bei der Feststellung des Militäretats mitzureden haben; die Gesamtsumme für die Militärbedürfnisse sollte immer als Pauschalquantum zur Verfügung des Bundesfeldherrn gestellt werden. Zum andern sollte eine bestimmte Mindestsumme[3], verfassungsmäßig für Heereszwecke garantiert werden; der eiserne Heeresetat, wie man allgemein sagte, wurde gefordert, oder anders ausgedrückt: Stabilität der Mittel für den Heeresaufwand. Pauschalquantum und eiserner Etat sind zwei ganz verschiedene Sachen, die sich durchaus nicht gegenseitig bedingen; denn der eiserne Etat ist an sich nicht unvereinbar mit einer Mitwirkung des Reichstags **bei Aufstellung des Heeresetats.**

Der konstituierende Reichstag ging nur teilweise auf die Vorschläge der Regierungen ein. Es wurde ein Art. 69 angenommen, nach dem *alle* Einnahmen und *alle* Ausgaben des Bundes — die Heeresausgaben waren also nicht mehr ausgenommen — für jedes Jahr veranschlagt und durch ein Gesetz, das Reichshaushaltsetatsgesetz, festgestellt werden sollten; dadurch war die Mitwirkung des Reichstags bei der Feststellung des Heeresetats grundsätzlich anerkannt. Doch verschloß sich der Reichstag den Vorstellungen der Regierungen, daß ihnen wegen der umfassenden organisatorischen Veränderungen, die sie für die nächsten Jahre beabsichtigten, die Fesseln eines spezifizierten Budgets unerträglich sein würden, nicht und nahm das vorgeschlagene Definitivum: eiserner Etat und Pauschalquantum als Provisorium an, indem er in den

[1]) Art. 59 des endgültigen Entwurfs, jetzt Art. 62.

[2]) Nach Art. 66 des Entwurfs sollte ja überhaupt der ganze Fehlbetrag des Gesamtbudgets durch Beiträge gedeckt werden, die vom Präsidium *nach Bedarf* auszuschreiben waren.

[3] Sovielmal 225 Taler als die Kopfzahl der Friedensstärke des Heers nach Art. 60 beträgt.

Art. 58 des Entwurfs (jetzt Art. 62) die Worte: „bis zum 31. Dezember 1871" einschob. Der jetzige Abs. I des Art. 62 sollte sonach nur vorübergehende Bedeutung haben.

Dagegen hat der Satz 1 des Abs. II bleibende Bedeutung. Die Regierung hatte den eisernen Etat und das Pauschalquantum in der Verfassung festlegen wollen. Beides wurde ihr provisorisch bewilligt; für die Zeit nach dem 31. Dezember 1871 aber wurde ihr nur der eiserne Etat zugestanden; das dürfte der Sinn der Verfassungsworte sein: „Nach dem 31. Dezember 1871 müssen diese Beiträge von den einzelnen Staaten des Bundes zur Reichskasse fortgezahlt werden." Der Satz 1 des Abs. II hat — gegenüber den in Abs. I gewährten Freiheiten *nur*, sonst aber — die große Bedeutung, daß für die Heeresbedürfnisse eine Minimalsumme sichergestellt ist.[1])

Und hier knüpft nun der bayerische Vertrag an. Für Bayern gilt wie der ganze Art. 62 so auch diese Bestimmung nicht; Bayern ist nicht verpflichtet, den Beitrag weiter zu zahlen.[2]) Dafür aber hat Bayern die Verpflichtung auf sich nehmen müssen, für sein Kontingent und die zu demselben gehörigen Einrichtungen einen gleichen Geldbetrag zu verwenden, wie er nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des deutschen Bundes für die übrigen Teile des Bundesheeres ausgesetzt wird.[3]) Das ist die eine von den beiden praktisch wichtigen Vertragsbestimmungen über das Kriegswesen, welche die Einheitlichkeit des deutschen Heers gewährleisten.

[1]) Gegenüber dieser besonders von *Laband* (Staatsrecht IV S. 89 ff.) vertretenen und ausführlich begründeten Ansicht von der dauernden Geltung des Abs. II Satz 1 geht die von *Seydel* (Komm. S. 341 f.) verteidigte Meinung dahin, die Abs. II—IV des Art. 62 seien nur für den Fall berechnet gewesen, daß bis zum 31. Dezember 1871 kein Heergesetz zustande kommen würde. Wir schließen uns Labands Ausführungen an und möchten nur einen Punkt der Seydelschen Begründung herausgreifen. Seydel legt besonders Wert auf einen logischen Einwand gegen die Auffassung Labands. Er meint (S. 343), der Sinn des Abs. I sei, daß bis zum 31. Dezember 1871 225 × x Taler zu zahlen seien; es sei nun sonderbar, wenn der nächste Satz wieder bestimme: „diese Beiträge müssen fortbezahlt werden"; da wäre es doch einfacher gewesen, die Worte „bis zum 31. Dezember 1871" gleich zu streichen. — Die Unhaltbarkeit des Einwands ergibt sich aus dem im Text gesagten; die ratio des Abs. I geht außer auf Stabilität der Einnahmen auch darauf, jeglichen Einfluß des Reichstags auf den Militäretat auszuschalten. *Diese* Beschränkung des Reichstagsbudgetrechts soll nach dem 31. Dezember 1871 wegfallen, nicht aber die Stabilität der Einnahmen.

[2]) Ebenso *Rauchalles* a. a. O. S. 206, Anm. 1 zu Art. 58 und S. 223 Anm. 6 zu Art. 62.

[3]) Daß die Bestimmung des Vertrags dem Satz 1 des Abs. II des Art. 62 RV. entspricht, mag auch noch als kleines Beweisindiz für die Labandsche Ansicht bezüglich der dauernden Geltung des Abs. II S. 1 angeführt werden. Es wäre sonderbar, wenn diese wichtige dauernde Bestimmung des bayerischen Vertrags einer nur interimistischen Bestimmung der RV. entspräche.

Verwenden wir sie für die Konstruktion, so liegt sie einerseits noch vollständig in derselben Linie wie der Zusatz zu Art. 58 RV. Auch sie geht von der Voraussetzung aus, daß Bayern die Kosten seines Kriegswesens ausschließlich und allein aufbringt. Darüber hinaus aber und im Gegensatz zum Zusatz zu Art. 58 RV. läßt sie auch Schlüsse auf das Subjekt der bayerischen Heeresfinanzverwaltung, besonders darauf zu, wer formell zuständig ist, den bayerischen Militäretat festzustellen.

Denn „verwenden" kann hier unmöglich gleichbedeutend sein mit „ausgeben";[1]) man hätte ja sonst auch gleich „ausgeben" in den Vertrag schreiben können. „Bayern verpflichtet sich, einen gleichen Geldbetrag zu verwenden" kann nur heißen: Bayern hat einen der Reichsgesamtsumme entsprechenden Betrag seinem Budget zugrunde zu legen, *seinem* Budget, also doch wohl dem Budget, das Bayern selbst aufzustellen und festzusetzen hat. Diese Bestimmung geht entschieden von dem Standpunkte aus, daß Bayern formell frei ist, seinen Militäretat festzustellen.

Einen offenbaren Widerspruch dazu bringt nun die sich anschließende Bestimmung des Vertrags:

„Dieser Geldbetrag wird im Bundesbudget für das königl. bayerische Kontingent in *einer* Summe ausgeworfen. Seine Verausgabung wird durch Spezialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt."

Aus dieser Vertragsbestimmung wohl wird allgemein geschlossen, daß dem Reiche die Feststellung des Gesamtbudgets für das bayerische Heer zustehe, daß das Reich insoweit wenigstens Subjekt der bayerischen Heeresfinanzverwaltung sei.

Wir halten diese Schlußfolgerung für verfehlt. Wir glauben nicht, daß man die Tätigkeit des Reichs bezüglich des bayerischen Militäretats überhaupt als Ausübung von Budgetrechten[2]) auffassen kann.

Ein Budget feststellen bedeutet: die einzelnen Summen festsetzen, die zur Befriedigung einzelner Bedürfnisse des Staats erforderlich sind und dafür Einnahmen in der Höhe der Gesamtausgaben beschaffen. Die eigentliche Budgettätigkeit bezüglich der Ausgaben besteht also in der Festsetzung einzelner Summen für einzelne Bedürfnisse. Das Addieren aber der einzelnen Summen ist zwar notwendig, um die Gesamtsumme der erforderlichen Einnahmen feststellen zu können, rechtlich ist es ohne Bedeutung. Bezeichnen wir daher die Tätigkeit des Reichs, wenn es die Gesamtsumme für den bayerischen Heeresbedarf festsetzt, als Budgetfest-

[1]) Vgl. statt vieler *Seydel*, Staatsrecht III S. 716, 720.

[2]) Im allgemeinen pflegt man nur von den Budgetrechten einer Volksvertretung zu sprechen; wenn wir in diesem Zusammenhang von Budgetrechten reden, so meinen wir die Rechte des Staats, ohne vorerst auf die Frage einzugehen, welchen Organen im innern Verhältnis Bayerns die Festsetzung des Budgets zusteht.

stellung, so würden wir damit den Heeresbedarf als ein einziges Bedürfnis des Reichs auffassen. Dann allerdings müßten wir sagen: mit der Feststellung der Gesamtsumme ist eben der Militäretat Bayerns überhaupt erledigt; was Bayern zusteht,[1]) ist kein Budgetfeststellungsrecht, sondern Budgetvollzug, wie er Sachsen und Württemberg auch zusteht; der Unterschied zwischen Bayern und Sachsen-Württemberg besteht nur darin, daß Bayern sich nicht genau an die Ansätze des Reichsetats verhältnismäßig zu halten braucht.

Es wird sich nun fragen, ob mit der Feststellung der Gesamtsumme durch das Reich wirklich ein Ausschluß des bayerischen Budgetfestsetzungsrechts beabsichtigt sein soll, und, so können wir gleich sagen, ob mit der Bestimmung, daß der Geldbetrag für Bayern durch den Reichshaushaltsetat ausgeworfen werde, die ganzen übrigen Bestimmungen, die wir bisher erörtert haben, umgeworfen werden sollen. Und das möchten wir entschieden verneinen. Die Auffassung von der formell selbständigen Militärverwaltung zieht sich so sichtbar durch den ganzen übrigen Vertrag und ist besonders in der Bestimmung „das bayerische Heer bildet einen in sich geschlossenen Bestandteil mit selbständiger Verwaltung" so deutlich zum Ausdruck gekommen, daß wir sie nicht aufgeben dürfen, wenn sich nicht ganz schwerwiegende Gegenargumente finden lassen. Und als ein solches können wir die in Frage stehende Bündnisvertragsbestimmung nicht ansehen.

Unseres Erachtens handelt es sich bei der Tätigkeit des Reichs gar nicht um Feststellung des bayerischen Gesamtmilitärbudgets; was das Reich tut, ist nichts anderes als die Feststellung einer Summe, die Bayern bei der Aufstellung seiner Bedürfnisse und seines Etats zugrunde legen muß. Bei dieser Auffassung ist Satz 2 des Abs. III § 5 für die rechtliche Konstruktion überhaupt ohne Bedeutung. Die Feststellung dieser Gesamtsumme ist ja eigentlich nur ein Rechenexempel; es kommen nur feste Größen in Betracht. Fest steht die Kopfstärke des Reichsheers außer Bayern, fest steht die Größe des bayerischen Kontingents, fest steht schließlich die Gesamtsumme des Aufwands für das Reichsheer ohne Bayern. Die Summe für Bayern ist somit ohne weiteres zu errechnen.

Die Verpflichtung aber, die Summe, die sich aus diesem Rechenexempel ergibt, auszugeben, beruht ja doch keineswegs auf dem Reichshaushaltsetatsgesetz, sondern auf der Vertragsbestimmung: „Bayern verpflichtet sich, einen gleichen Geldbetrag . . . zu verwenden . . ." Und umgekehrt: diese Vertragsbestimmung hätte nicht den geringsten Sinn, wäre absolut überflüssig, wenn das Reich wirklich den Militäretat Bayerns festsetzte; denn dann ergäbe sich die Verpflichtung Bayerns, die festgesetzte Summe

[1]) So ähnlich haben wir uns oben (S. 22) schon einmal ausgedrückt.

auszugeben eben aus dem Reichshaushaltsetatsgesetz, ebenso wie für Sachsen und Württemberg auch.

Wenn das Reich sich trotzdem die Feststellung der Gesamtsumme vorbehalten hat, so hat das seinen Grund wohl darin, daß Zweifel über die Berechnung der bayerischen Summe nicht ausgeschlossen erschienen.[1]) Und solchen Zweifeln wollte man wohl ein für allemal den Boden entziehen.

Die Wirkung der autoritativen Feststellung erstreckt sich nun nach zwei Seiten. Einmal wird eben die Mindestsumme bezeichnet, die Bayern seinem Voranschlag zugrunde legen muß, zu verwenden bestrebt sein muß, — um mich des Vertragsausdrucks zu bedienen. Zum zweiten aber ist die festgestellte Summe eine Maximalsumme. Das Reich sagt mit der Feststellung: das und nicht mehr gewähre ich Bayern dafür, daß es die Kosten seines Heerwesens selbst trägt.[2]) Wäre nicht diese Maximalgrenze festgesetzt, so könnte Bayern sehr wohl argumentieren: Vertragsmäßig bin ich gezwungen, in bezug auf Organisation, Formation, Ausbildung und Gebühren Übereinstimmung mit dem Bundesheer herzustellen und einzuhalten. Es ist daher nicht mehr als recht und billig, daß ich die dazu erforderliche Summe, auch wenn sie meine Quote übersteigt, vom Reich ersetzt bekomme. Solchen Ansprüchen ist durch die autoritative Feststellung der Höchstsumme der Boden entzogen.

Man wird unserer Auslegung entgegenhalten, sie verstoße gegen den klaren Wortlaut des Vertrags; dort heißt es expressis verbis: „Dieser Geldbetrag wird im Bundesbudget für Bayern in einer Summe ausgeworfen." Das könne doch nichts anderes bedeuten, als daß die bayerischen Militärausgaben durch Bewilligung des Reichs gedeckt würden. Demgegenüber ist zu sagen: Ein Widerspruch zwischen den einzelnen Bestimmungen besteht allerdings. Dieser Widerspruch wird nicht dadurch aus der Welt geschafft, daß man, wie Seydel[3]) sagt, die eine Gruppe von Bestimmungen habe den tatsächlichen, die zweite den rechtlichen Vorgang im Auge. Wir sehen nicht ein, wie der Vertrag dazu kommen sollte, den tatsächlichen Vorgang, d. h. im Sinne Seydels die Tatsache, daß Bayern im Endeffekt seine Heereskosten selbst trage, noch einmal so besonders hervorzuheben. Im Endeffekt tragen auch alle übrigen Staaten die Kosten ihres Kriegswesens allein, da sie ja zu den Reichseinnahmen beisteuern. Das ist doch etwas ganz Selbstverständliches.

Besteht aber ein unlöslicher Widerspruch zwischen den Bestimmungen, so müssen wir uns für eine Auslegung entscheiden;

[1]) Tatsächlich finden wir in jedem Reichsmilitäretat einzelne Posten für Heereszwecke, die für die Berechnung der bayerischen Gesamtsumme ausscheiden.

[2]) Darauf hat allein Thudichum hingewiesen; vgl. oben S. 19 f.

[3]) Seydel, Staatsrecht III S. 713.

und wir werden uns für diejenige Auslegung entscheiden, die uns der Grundtendenz der Vereinbarung zwischen Bayern und dem Reich am besten zu entsprechen scheint. Und die Grundtendenz geht auf formelle Selbständigkeit Bayerns. Von formeller Selbständigkeit kann aber keine Rede mehr sein, wenn Bayern nicht mehr das volle formelle Budgetrecht hat; und das hätte es nicht mehr, wenn die Tätigkeit des Reichs Budgetfeststellung wäre.

Wir halten es daher auch für unrichtig und irreführend, wenn man bei Sachsen und Württemberg von einer *selbständigen* Landesmilitärverwaltung spricht. Wenn, wie es dort der Fall ist, der Einzelstaat das völlig fertige, vom Reich bis ins Detail beschlossene Militärbudget[1]) einfach geliefert bekommt und nun nichts weiter zu tun hat, als dieses Budget genau zu vollziehen, indem er die Einrichtungen schafft und unterhält und die Ausgaben dafür macht, dann kann man vielleicht noch reden von einer Militärverwaltung, füglich nicht mehr reden aber kann man von *selbständiger* Militärverwaltung; dann ist eben das Landeskriegsministerium *in dieser Hinsicht* nichts anderes als ein einzelstaatliches Vollzugsorgan des Reichs.

Stößt sich aber jemand an der Fassung: „dieser Geldbetrag wird . . . ausgeworfen", so halten wir ihm entgegen: Bayern hat zu den Kosten des Reichskriegswesens an sich nichts beizutragen. Nun fließen aber auf Grund des Art. 38 Abs. I RV. die Erträge der Zölle und der anderen in Art. 35 RV. bezeichneten Abgaben in die Reichskasse. Aus diesen Erträgen in erster Linie werden die Kosten des Reichsheers außer Bayern bestritten. Bayern hat daher einen Anspruch darauf, einen der Kopfstärke seines Kontingents im Verhältnis zu der des übrigen Reichsheers entsprechenden Betrag zurückgezahlt zu bekommen. Dieser Betrag — kann man sagen — wird im Reichshaushaltsetatsgesetz für Bayern ausgeworfen und seine Überweisung an Bayern ist nach der Schlußbestimmung zum XII. Abschnitt dem Bundesrat und dem Reichstag nachzuweisen.[2]) Insofern kann man diese Entschädigungssumme als eine Ausgabe des Reichs betrachten.

*Einen* Einwand hören wir schließlich noch. Ist bei dieser Auffassung der Militäretat überhaupt noch eine dem ganzen Reich gemeinsame Angelegenheit; ist er danach nicht eine Angelegenheit, bei der kraft der Verfassung — deren Bestandteil ja der Bündnisvertrag ist — die Kompetenz des Reichs für einzelne Staaten ausgeschlossen ist? Muß man bei dieser Auffassung nicht den bayerischen Reichstagsabgeordneten[3]) und Bundesratsbevollmächtigten

---

[1]) Die Militärbudgets für Preußen, Sachsen und Württemberg werden bekanntlich vom Reich für jeden dieser Staaten getrennt festgestellt.

[2]) § 6 der Abt. III des Bündnisvertrags.

[3]) Vgl. oben S. 13 f.; dort ist auch schon erwähnt, daß die fragliche Bestimmung des Art. 28 II seit 1873 abgeschafft ist; also nur noch ein Ausschluß Bayerns vom Bundesrat in Betracht kommen würde, Art. 7 II RV.

das Recht absprechen, im Reichstag, bzw. im Bundesrat mit über den Reichsmilitäretat abzustimmen? Wir glauben, der Einwand ist nicht stichhaltig. Delbrück[1]) weist selbst darauf hin, daß man eine formelle und eine materielle Nichtgemeinsamkeit unterscheiden könne. Wir leugnen nur die formelle Gemeinsamkeit. Die materielle Gemeinsamkeit dagegen ist unbestreitbar und unbestritten; denn Bayern muß einen der Reichsgesamtausgabe entsprechenden Betrag für sein Heer ausgeben und muß überdies seine Titelansätze denen des Reichs anzunähern suchen. Auch diese materielle Gemeinsamkeit aber muß unseres Erachtens ausreichend sein, den bayerischen Bundesratsbevollmächtigten das Recht zu belassen, über den Reichsmilitäretat mitzuberaten und mitabzustimmen.

III. Die weitere, schon erwähnte Vertragsbestimmung: „Seine — des Geldbetrags — Verausgabung wird durch Spezialetats geregelt, deren Aufstellung Bayern überlassen bleibt", mag auch noch zur Bekräftigung der eben entwickelten Auffassung dienen. Die Tätigkeit Bayerns auf dem Gebiete der Militärfinanzverwaltung ist formell genau dieselbe wie die des Reichs, weshalb hier wie dort von der Verausgabung der Gesamtsumme gesprochen wird. Auch das Reich verausgabt ja nur eine durch Gesetz (Verfassung) festgelegte und sichergestellte Gesamtsumme. Auch für das Reich, ferner, ist nur eine Schranke nach unten festgelegt, ebenso wie für Bayern.

Wenn der Vertrag sagt „Bayern bleibt die Aufstellung seiner Spezialetats überlassen", so muß daher sofort darauf hingewiesen werden, daß der Ausdruck „Spezialetats" in einem wesentlich anderen Sinn genommen ist, als dies gewöhnlich geschieht.

Im landläufigen Sinn spricht man beim Budget allerdings auch von Hauptetat (Hauptübersicht) und Spezialetats; man braucht aber nur einen Blick in ein Budget zu werfen, um zu sehen, daß dort unter dem Ausdruck „Spezialetats" etwas anderes verstanden wird als im bayerischen Bündnisvertrag. Unter Hauptetat begreift man allenthalben eine schon recht spezialisierte Übersicht. So sind z. B. im Reichshaushalts*haupt*etat von 1893 allein die fortdauernden Ausgaben in 14 Abschnitte mit zusammen 84 Kapiteln eingeteilt;[2]) und ähnlich sind die einmaligen Ausgaben spezialisiert. Nach diesem Hauptetat erst folgen die Spezialetats.

Dagegen versteht der Vertrag unter Spezialetats hier ganz offensichtlich die Spezialisierung der *einen* Gesamtsumme; das ergibt sich mit Ausschluß jeden Zweifels aus der Gegenüberstellung von „*eine* Gesamtsumme" und „Spezialetats"; „die Verausgabung *des* Geldbetrags wird durch Spezialetats geregelt" sagt der Bündnisvertrag.

[1]) Vgl. S. 14.
[2]) RGBl. S. 99 ff.

Die Spezialetats im Sinne des Vertrags sind demnach eigentlich nichts anderes als das ganze Budget. Wir kommen wieder zu dem Resultat, die Budgetfeststellung ist formell eine Angelegenheit Bayerns, wobei nur eine materielle Beschränkung durch die Verpflichtung gegeben ist, dem Budget eine bestimmte Gesamtsumme zugrunde zu legen. Bayern ist durch keine Ziffer des Reichsmilitäretats außer durch die Gesamtziffer strikte gebunden. Das ist sehr wichtig. Das Reich hat zwar in den ersten Jahren wirklich nur eine Gesamtsumme für Bayern ausgeworfen; sehr bald aber hat es das Spezialisieren angefangen.[1]) Irgendeine Bedeutung für Bayern kommt dieser Spezialisierung im Reichsbudget nicht zu.[2]) Abgesehen von der Bindung an die Gesamtsumme besteht für Bayern nach wie vor keine strikte Bindung; sondern Bayern ist nur[3]) auf Grund der letzten hier anzuziehenden Bestimmung des Vertrags[4]) verpflichtet, sich im allgemeinen die Etatsansätze für das übrige Bundesheer nach Verhältnis zur Richtschnur zu nehmen.[5]) M. a. W.: Bayern hat die Verpflichtung, seine Titelansätze denen des Reichsetats soweit anzunähern, als es unter Berücksichtigung der besonderen bayerischen Verhältnisse möglich ist. Bayern ist daher vor allem nicht verpflichtet, die Verteilung der Gesamtsumme auf die drei großen Rubriken: fortdauernde Ausgaben, einmalige Ausgaben und Pensionen vom Reich zu übernehmen und seine Quote prozentual ebenso einzuteilen.[6])

[1]) S. darüber auch unten S. 93.

[2]) Das wird auch gelegentlich in der Abgeordnetenkammer betont; vgl. Abg. 1891/92 Bb. XIX S. 989 Erläuterung.

[3]) Wir sagen „nur"; denn für die rechtliche Konstruktion ist die Bestimmung ohne Bedeutung; materiell aber ist sie die zweite (vgl. oben S. 28) der praktisch wichtigen Bestimmungen, die die Einheitlichkeit des deutschen Heers gewährleisten.

[4]) Abt. III § 5 Abs. III Ziff. II Abs. III.

[5]) Das geschieht auch immer; s. z. B. die vergleichende Darstellung des bayerischen Militäretats mit dem Reichsmilitäretat am Ende des bayerischen Militäretats für 1877/78, Abg. 1877 Bb. I S. 263; oder die des Etats für 1886/87, Abg. 1885/86 Bb. IX S. 571.

[6]) Tatsächlich hat sich Bayern nie an diese Reichseinteilung gehalten. Sein Pensionskonto beträgt durchweg 400 000—700 000 Mk. mehr als nach Verhältnis des Reichsmilitäretats darauf träfe. Diese Fehlsumme wird durch Abstreichen bei den fortdauernden und einmaligen Ausgaben wieder eingebracht; vgl. die in der vorigen Anmerkung zitierten vergleichenden Darstellungen S. 273 bzw. S. 582.

Über die Gründe des Mehrbedarfs an Pensionen hat sich die Militärverwaltung mehrfach geäußert; vgl. bes. Abg. 1885/86 St. B. VI S. 449 (Kriegsminister von Heinleth), Abg. 1887/88 St. B. I S. 148 (derselbe).

## Anhang zum I. Abschnitt.

### § 6. Die Friedenspräsenzstärke.

I. Art. 60 RV. in seinem zweiten Satz lautet:

„Für die spätere Zeit — d. h. nach dem 31. Dezember 1871 — wird die Friedenspräsenzstärke des Heers im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt."

Das ist auch tatsächlich immer geschehen.

Die Bedeutung einer solchen Feststellung der Friedenspräsenzstärke ist nun nicht vielleicht die, daß wirklich immer diese Zahl unter Waffen gehalten werden müßte, ja nicht einmal die, daß diese Zahl dem Voranschlag zugrunde gelegt werden müßte; sondern die staatsrechtliche Bedeutung der Präsenzziffer liegt darin, daß die Bundesregierung vom Reichstag jährlich so viel Verpflegungstage fordern kann, als die Präsenzziffer mit 365 vervielfacht ergibt.[1])

Die Effektivpräsenzstärke dagegen wird nach der Reichsverfassung durch den Kaiser bestimmt; das ist der Sinn des Art. 63 IV RV.[2]) Der Kaiser darf dabei natürlich nicht über die gesetzliche Friedenspräsenzstärke hinausgehen - daran würde ihn ja auch der Mangel an Mitteln hindern —, wohl aber kann er darunter bleiben.

II. Für Bayern ist in Abt. III § 5 Abs. II des Bündnisvertrags bestimmt: „Art. 60 RV. hat auch für Bayern gesetzliche Geltung." Das kann nichts anderes heißen als: die Friedenspräsenzstärke des ganzen deutschen Heeres einschließlich des bayerischen Kontingents wird im Wege der Reichsgesetzgebung festgestellt.[3])

Bis vor kurzem hat das Reich von diesem seinen Recht in der Weise Gebrauch gemacht, daß es die Gesamtpräsenzstärke des deutschen Heeres in einer Ziffer festgestellt und Bayern das Rechenexempel überlassen hat, sich nach Verhältnis seiner Bevölkerungszahl sein Kontingent zu berechnen.[4]) Erst im Jahre 1905

---

[1]) So Seydel, Komm. S. 325; zustimmend Laband, Staatsrecht IV S. 82.

[2]) So mit ausführlicher, einleuchtender Begründung Laband a. a. O. S. 85 f.

[3]) So auch Riedel a. a. O. S. 142; vgl. auch Laband a. a. O. S. 81: „Nur die Gesamtstärke des ganzen Heeres steht fest und demgemäß die anteilsmäßige Stärke des bayerischen Kontingents." Unrichtig: Seydel, Staatsrecht III S. 709, wo es heißt: Die Friedenspräsenzstärke des bayerischen Heers wird vom König festgestellt.

[4]) So in den Reichsgesetzen vom 9. Dezember 1871 (RGBl. S. 411), vom 1. Mai 1874 (RGBl. S. 45), vom 6. Mai 1880 (RGBl. S. 103), vom 11. März 1887 (RGBl. S. 117), vom 15. Juli 1890 (RGBl. S. 140), vom 3. August 1893 (RGBl. S. 233), vom 28. Juni 1896 (RGBl. S. 179), vom 25. März 1899 (RGBl. S. 213) und vom 22. Februar 1904 (RGBl. S. 65).

wurde die Friedenspräsenzstärke zum erstenmal für Preußen, Bayern, Württemberg und Sachsen getrennt festgesetzt.[1])

Rechtlich ist gegen die Änderung nichts einzuwenden. Das Reich kann das Rechenexempel, das bisher außerhalb des Friedenspräsenzstärkegesetzes von Bayern angestellt wurde, auch gleich selbst anstellen und das Resultat im Gesetz festlegen und hätte es von jeher schon tun können. Dagegen dürfte nach dem Wortlaut und dem Sinn des Art. 60 RV. nichts zu sagen sein. Tatsächlich ist es von geringer Bedeutung, ob Bayern seine Ziffer sich selbst berechnet oder ausgerechnet bekommt, selbst wenn man annehmen sollte, es könnten verschiedene Zahlen dabei herauskommen. Denn auch für Bayern hat ebenso wie für das Reich diese Präsenzziffer nur die schon erwähnte Bedeutung, daß die Regierung das Recht hat, so viele Verpflegungstage in den Etat einzusetzen, als die Präsenzziffer mit 365 vervielfacht ergibt.

Der wirkliche Präsenzstand — die Effektivpräsenzstärke — dagegen wird für Bayern weder durch Reichsgesetz noch vom Kaiser bestimmt. Denn Art. 63 RV. gilt für Bayern nicht. Wer bestimmt nun aber den Präsenzstand in Bayern? In der an Stelle des Art. 63 RV. für Bayern geltenden Ziffer III des Abs. III § 5 des Bündnisvertrags ist vom Friedenspräsenzstand nicht die Rede. Es fragt sich sonach, ob der König allein den Friedenspräsenzstand zu bestimmen hat, oder ob er der Mitwirkung der Volksvertretung bedarf.

Die Feststellung der Friedenspräsenzstärke würde nach § 2 Titel VII der Verfassungsurkunde in den Wirkungskreis der Stände gehören. Diese Feststellung ist aber schon vom Reich getroffen. Und mit der Friedenspräsenzstärke steht ja auch die Maximalsumme der Militärausgaben fest. Ein Mitwirkungsrecht der Volksvertretung bei der Feststellung des Präsenzstandes ist also weder aus dem Gesichtspunkt des § 2 Titel VII VU. noch aus dem andern Gesichtspunkt begründet, daß über Einrichtungen, die Geld kosten, der Landtag inzidenter mit der Deckungsfrage zu entscheiden habe. Die Bestimmung des Effektivbestandes steht in Bayern dem König zu.[2])

[1]) RG. betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heers vom 15. April 1905 (RGBl. S. 247).

[2]) Tatsächlich deckt sich der Effektivpräsenzstand in der Regel mit der Friedenspräsenzstärke. So betrug die Friedenspräsenzstärke des bayerischen Heers für das Septennat 1881—1888, die sich Bayern damals noch selbst errechnete (s. Text), 50224 Mann (vgl. den Militäretat für 1886/87, Abg. 1885/86 Bb. IX S. 396) und ebensoviel betrug nach der Übersicht (a. a. O. S. 567 ff.) die Etatsstärke in diesem Jahr. Doch scheint diese Übereinstimmung nicht immer gegeben gewesen zu sein; nach einer Äußerung zu schließen, die Kriegsminister Frhr. v. Asch bei Beratung der Nachweisungen für 1893 und 1894 (Abg. 1895/96 St. B. VIII S. 843) gemacht hat: „Man hat in Bayern lange Zeit dazu gegriffen, am Präsenzstand zu sparen, um andere Bedürfnisse der Militärverwaltung zu decken; von diesem Modus ist abgewichen worden."

III. Wieder etwas anderes als die Friedenspräsenzstärke und der Effektivpräsenzstand ist die „wirklich verpflegte Jahresdurchschnittsstärke". Darunter scheint man — ganz klar kommt dies nirgends zum Ausdruck — die Zahl zu verstehen, die sich ergibt, wenn man die Gesamtsumme der im Budgetjahr wirklich geleisteten Verpflegungstage durch 365 dividiert. Die wirklich verpflegte Jahresdurchschnittsstärke bleibt hinter der Friedenspräsenzstärke erheblich zurück; sie betrug z. B. im Jahr 1879 [1]) 43621 Mann bei einer Friedenspräsenzstärke von 49012 Mann. Und ähnlich ist das Verhältnis immer. Bezüglich des größeren Teils findet die Rückrechnung schon im Etat statt, d. h. es sind schon im Etat nicht so viel Verpflegungstage eingesetzt, als die Friedenspräsenzstärke mit 365 vervielfacht ergeben würde. Und auch die im Etat angesetzten Tage werden nicht alle aufgebraucht.[2]) Die Mittel zu sparen sind: spätere Einberufung, frühere Entlassung der Mannschaften, Urlaub.

Gegen dieses Verfahren, die wirklich verpflegte Jahresdurchschnittsstärke herabzudrücken gegenüber der Friedenspräsenzstärke, ist rechtlich solange nichts einzuwenden, als dadurch die vertragsmäßige Verpflichtung Bayerns, in bezug auf Organisation, Formation und Ausbildung Übereinstimmung mit dem Reich zu wahren, nicht verletzt wird.[3])[4])

---

[1]) Abg. 1883/84 Bb. VI S. 439.

[2]) So heißt es z. B. in den Nachweisungen für 1881/82 (Abg. 1883/84 Bb. VI S. 610 „6111 Mann sind weniger verpflegt gegenüber dem Reichsetatssoll; davon sind im Etat 5846 rückgerechnet".

[3]) Die praktische Folge dieser geringeren wirklich verpflegten Jahresdurchschnittsstärke ist, daß Bayern bei dem Kapitel „Naturalverpflegung" häufig Einsparungen gegenüber dem Reichsetatsansatz gemacht hat; vgl. z. B. eine Äußerung des Kriegsministers Frhr. v. Asch bei Beratung des Militäretats für 1892 (Abg. 1893/94 St. B. I S. 699). Und hier liegt wohl einer der Gründe, daß Bayern trotz seiner notorischen Mehrausgaben für einige Einrichtungen (s. u. S. 83 f.), abgesehen von der teilweisen Aufzehrung der Immobilienerlöse (s. u. § 13), nie mehr für sein Heer gebraucht hat, als nach Verhältnis der Kopfstärke seines Kontingents auf Bayern trifft.

[4]) Bündnisvertrag Abt. III § 5 Abs. III Ziff. III Abs. II; vgl. auch Abs. IV: „Der Bundesfeldherr hat das Recht und die Pflicht, sich durch Inspektionen von der Übereinstimmung in Organisation, Formation und Ausbildung, sowie von der Vollzähligkeit .... des bayerischen Kontingents Überzeugung zu verschaffen."

II. Abschnitt.

# Die Frage der „Spezialetats."

## § 7. Die historische Entwicklung; der Landtag.

I. Die Frage, die nunmehr behandelt werden soll, ist praktisch die wichtigste für Bayern und hat von jeher im Vordergrund des wissenschaftlichen und politischen Interesses gestanden. Wir wollen sie einstweilen in etwas allgemeiner Fassung dahin formulieren:

Kann der bayerische Landtag einen Einfluß auf den Militäretat beanspruchen oder kann die bayerische Regierung den Militäretat ohne Mitwirkung des Landtags feststellen?

Bevor wir an die Beantwortung der Frage selbst herantreten, wollen wir zusehen, welche Übung sich für die Behandlung der Spezialetats ausgebildet hat und wie sie sich geschichtlich entwickelt hat; dabei wird sich Gelegenheit bieten, auf die Ansichten der Regierung und des Landtags einzugehen.[1])

Bis zur X. Finanzperiode (1870/71) war der Militäretat im Ausgabenteil der Hauptübersicht unter Kap. V mit 5 Paragraphen eingestellt.[2]) In den Spezialetats war er in demselben Maße spezialisiert wie die Etats der übrigen Verwaltungszweige. Obwohl der Entwurf des Budgets für die X. Periode schon vor Ausbruch des Kriegs vorgelegt worden war, kam es infolge der bewegten Zeiten erst im Februar 1871 in der Abgeordnetenkammer zu einer Etatsberatung, in der auf Grund einer kurzen Verhandlung einfach das Budget der IX. Finanzperiode mit einigen geringfügigen Modifikationen für die X. Periode übernommen wurde. Bezüglich des Militäretats machten sich die veränderten Verhältnisse noch in keiner Weise fühlbar.

Auch der Budgetentwurf für die XI. Periode (1872/73) zeigte noch keine wesentlichen Veränderungen. Die Summe für den Militärbedarf stand noch an der alten Stelle im Ausgabenteil (C) der Hauptübersicht;[3]) im Einnahmenteil (A) fand sich unter Kap. VIII ein neuer Posten mit der Bezeichnung:

„Der im Reichsbudget für das k. b. Militärkontingent ausgeworfene Betrag von ca. 19 Millionen Gulden."

Beidemale ist die Summe in einer Anmerkung als durchlaufende Post bezeichnet.

---

[1]) Die nun folgende geschichtliche Entwicklung ist in den Grundzügen schon von Seydel herausgearbeitet worden. Im Rahmen dieser Spezialabhandlung war sie jedoch in Einzelheiten nicht unwesentlich zu ergänzen. Wir verweisen hier allgemein auf Seydel, Staatsrecht III S. 716 ff. und zitieren im übrigen immer die direkte Quelle. Vgl. auch v. Ziegler a. a. O. S. 114 ff.

[2]) Vgl. das Budget der X. Periode, Abg. 1870 Bb. I S. 122.

[3]) Kap. XI: Militäretat ... ca. 19 000 000 fl.; vgl. Abg. 1872 Bb. I S. 3 ff.

Die Einstellung einer bestimmten Summe für den Militärbedarf in das bayerische Budget war nur auf eine Schätzung gegründet. In der Erläuterung zu der Beilage Z XXVI[1]) heißt es: Der Geldbetrag, der . . . auszuwerfen und zu überweisen sei, solle so viel betragen, wie nach Verhältnis der Kopfstärke durch den Militäretat des Deutschen Reichs für die übrigen Teile des Reichsheers ausgesetzt werde; und weiter unten: in derzeitiger Ermangelung jeder anderen Unterlage sei der Betrag, der auf Bayern falle, — bei einer Friedenspräsenzstärke von 48244 Mann à 225 Taler.[2]) — auf 10854900 Taler für jedes Jahr der Finanzperiode veranschlagt worden. In den Motiven zum Finanzgesetzentwurf ist des Militäretats keine Erwähnung getan.

Durch das Reichsgesetz vom 9. Dezember 1871[3]) wurde für die Jahre 1872—1874 die Friedenspräsenzstärke und der für den Militäraufwand erforderliche Betrag festgelegt. Damit wurde das seinerzeit vom norddeutschen Reichstag bis Ende 1871 bewilligte Provisorium[4]) auf weitere drei Jahre verlängert und dementsprechend auch bestimmt, daß die Vorschrift des Art. 71 Abs. II RV. ihre Gültigkeit behalten, d. h. der Etat über die Heeresausgaben dem Bundesrat und dem Reichstag nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorgelegt werden solle.[5]) An Bayern wurde ein Anteil von ca. 11 Millionen Taler überwiesen.

Darauf ließ der bayerische Kriegsminister Frhr. v. Pranckh am 15. Februar 1872 — noch vor der Beratung des allgemeinen Budgets — dem Landtag unter gleichzeitiger Vorlage des noch wie früher in 60 Titel eingeteilten Militärhauptetats einen Zusatzantrag zum Finanzgesetz[6]) zugehen. Der Antrag ging dahin,[7]) analog dem Verfahren im Reich die für die Jahre 1872—1874 überwiesene Summe dem Kriegsminister als Pauschquantum zur Verfügung zu stellen und zuzustimmen, daß der nach Titeln geordnete Etat während dieser Zeit dem Landtag nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorgelegt werde.

Sofort bei dieser ersten Gelegenheit[8]) bekannte sich das Kriegs-

[1]) a. a. O. S. 229 f.

[2]) Die Friedenspräsenzstärke wieder ist mit 1% der letzten Volkszählung angenommen; vgl. Beil. XLI.

[3]) Gesetz betr. die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heers und die Ausgaben für die Verwaltung desselben für die Jahre 1872/73/74 (RGBl. S. 411).

[4]) Vgl. oben S. 27 f.

[5]) In dem Reichshaushaltsetatsgesetz vom 4. Dezember 1871 (RGBl. S. 412 ff.) war nur eine Gesamtsumme eingestellt. Der Reichsmilitäretat wurde durch Verordnung vom 9. Dezember 1871 (RGBl. S. 432 ff.) festgesetzt.

[6]) Als § 6 des Finanzgesetzes gedacht.

[7]) Vgl. den Ausschußvortrag des Referenten Langguth, Abg. 1871 Bd. II S. 683 ff.

[8]) Bei der Beratung des Bündnisvertrags in der Abgeordnetenkammer war die Frage des Spezialetats von Seite der Regierung überhaupt

ministerium unzweideutig zu der Ansicht, daß die Spezialetats den Kammern des Landtags vorzulegen und von ihnen der Beratung und Beschlußfassung zu unterwerfen seien. In den Motiven zu dem Zusatzantrag nämlich wird aus den zusammengestellten Bestimmungen des Vertrags und der Reichsverfassung unter anderem dieses gefolgert:[1]) Bayern sei verpflichtet, sich im allgemeinen nach den Reichsetatsansätzen zu richten und Übereinstimmung der Gebühren zu beobachten; unter diesen Bedingungen jedoch sei Bayern die Aufstellung der Spezialetats sowohl als die Decharge der Rechnungsnachweisungen über seinen Militäretat selbst überlassen. Sinn und Zweck der letzteren Bestimmung — heißt es weiter — gehe dahin, der k. Regierung, bzw. der Kammer der Abgeordneten und der Kammer der Reichsräte für das bayerische Heer die fraglichen Rechte ebenso, wie sie für das übrige Reichsherr den Gesetzgebungsfaktoren des Reichs zuständen, vorzubehalten; es würden infolge dieser Bestimmung also künftig sowohl die Etats als auch die Rechnungsnachweisungen der k. bayer. Militärverwaltung an den bayerischen Landtag zur Beratung und Beschlußfassung — innerhalb der durch die Reichsgesetzgebung bestimmten Grenzen — vorzulegen sein. Seydel[2]) hat schon darauf hingewiesen, daß hier der Irrtum zugrunde liegt, das Budgetrecht in Bayern und im Reich sei gleich gestaltet.

Die Kammer der Abgeordneten beriet über den Militäretat im Ausschuß und im Plenum[3]) und gab damit schon zur Genüge ihre Auffassung über ihre Stellung zu diesem Etat kund. Zur Begründung dieser Auffassung wurde im Ausschußbericht[4]) angeführt,

nicht berührt worden. Von den Abgeordneten ging nur Frhr. v. Stauffenberg darauf ein (Abg. 1870/71 St. B. IV S. 213). Nach ihm kann die Spezialisierung des Militärbudgets ganz unzweifelhafter Weise nicht vom Kriegsminister aus eigener Machtvollkommenheit erfolgen. Die Begründung findet er allerdings nicht im Vertrag, noch im bayerischen Budgetrecht, sondern darin, daß sonst der bayerische Kriegsminister die glückliche Aufgabe gelöst haben würde, sich sowohl von der Kontrolle des Norddeutschen Reichstags als auch des bayerischen Landtags frei gemacht zu haben.

Im Reichsrat sprach niemand über die Spezialetats.

Bei den Reichstagsverhandlungen über den Vertrag wurde die Frage von dem immer gründlichen Abgeordneten Lasker angeschnitten. Erst auf eine zweite präzise Fragestellung erhielt er vom Staatsminister v. Delbrück die Antwort, daß weitere Vereinbarungen über den Punkt, als sie dem Reichstag vorlägen, nicht getroffen worden seien (Rtag 1870 II. a. v. Sess. S. 146). Zur Sache selbst äußerte sich weder Delbrück noch ein anderer Vertreter der Regierung. Bei allen Abgeordneten, die zu der Frage sprachen, außer Lasker (a. a. O. S. 84) noch Miquel (a. a. O. S. 97) und Löwe (a. a. O. S. 89) blickt die Besorgnis durch, der ganze Vorbehalt solle nur der „Herrschsucht der bayerischen Militärbürokratie dienen".

[1]) Abg. 1872 Bb. III S. 195.

[2]) Seydel, Staatsrecht III S. 717.

[3]) Wegen Mangel an Zeit allerdings nur ganz summarisch.

[4]) Abg. 1872 Bb. III S. 191. Dort ist unter § 4 der Standpunkt des Landtags in 8 Ziffern niedergelegt; eine Begründung ist kaum versucht;

die Spezialetats müßten mit dem Landtag vereinbart werden, weil bei Erfüllung der Verpflichtungen gegen das Reich Ersparungen möglich seien. — Die Begründung geht ebenso in die Tiefe wie die des Frhrn. v. Stauffenberg.

Dem Antrag der Regierung, die Summe wie im Reich für die nächsten drei Jahre als Pauschale zu bewilligen, gab die Abgeordnetenkammer nicht statt;[1]) sie wollte den ihr vorgelegten und von ihr beratenen Etat für 1873 und 1874[2]) prinzipiell als verbindlich angesehen wissen, wie sonst auch.[3])

Der Militäretat erschien sodann in 60 Titel eingeteilt als Beilage D zum Finanzgesetz.[4]) Im großen und ganzen hatte somit die Behandlung des Militäretats noch keine wesentlichen Veränderungen erfahren. Der Militäretat war noch immer ein Teil des allgemeinen Budgets und war auch sofort für die beiden Jahre der Periode erledigt worden.

Im Budgetentwurf für die XII. Finanzperiode (1874/75) ist die Gesamtsumme wieder ebenso wie in der XI. Periode als durchlaufende Post in die Einnahmen- und in die Ausgabenübersicht eingestellt. Da jedoch vom Reich seinerzeit das Pauschale nur für die Jahre 1872—1874 bewilligt worden war, also nur mehr für ein Jahr der XII. Periode Bayern zur Verfügung stand, so machte sich jetzt zum erstenmal der Unterschied zwischen den einjährigen Budgetperioden des Reichs und den zweijährigen Perioden Bayerns fühlbar. Es konnte nur für das erste Jahr der Periode eine bestimmte Summe für den bayerischen Militärbedarf eingestellt werden. Trotzdem konnte man sich anscheinend noch nicht von den zweijährigen Perioden für die Feststellung des Militärbedarfs trennen und fügte daher in das Finanzgesetz[5]) unter § 6 Abs. IV folgende Bestimmung ein: „Der Militärhauptetat für das Jahr 1874 hat auch für das Jahr 1875 Geltung mit dem Vorbehalt der verfassungsmäßig festzustellenden Änderungen, welche infolge des Reichsmilitäretats für das Jahr 1875 nötig werden."

Im Ausschuß wurde der Etat eingehend beraten, eingehender als es an der Hand der Hauptübersicht mit ihren 60 Titeln mög-

---

in der Hauptsache stützt man sich auf den Kommentar von Hauser (vgl. S. 19 u. 48), dessen Ausführungen man sich zum Teil wörtlich aneignet.

[1]) Verschloß sich also den Gründen, aus denen sich der Reichstag zum Pauschale verstanden hatte (s. o. S. 27, 39).

[2]) Die Bewilligung für 1875 wurde abgelehnt; „man bewillige nicht über die Finanzperiode hinaus", a. a. O.

[3]) Man tat dies wohl aus Besorgnis, einen Präzedenzfall zu schaffen. Praktisch waren die Jahre 1872—1875 aber doch eine Pauschalquantumszeit, da im § 5 Abs. IV des Finanzgesetzes vom 28. April 1872 (GVBl. S. 366 ff.) dem Kriegsminister ein ganz allgemeines Übertragungsrecht eingeräumt wurde. Darüber s. unten S. 57.

[4]) Wie immer enthielt Beilage A die Einnahmenübersicht, B die Übersicht der Ausgaben auf Erhebung, Verwaltung und Betrieb, C die der Staatsausgaben.

[5]) Gesetz vom 27. Juli 1874, GVBl. S. 403 ff.

lich gewesen wäre;[1]) im Plenum unterlag er der Beschlußfassung.[2]) Man machte sich schon gar keine Skrupeln mehr über das Verfahren, sondern stützte sich einfach auf das Zugeständnis der Regierung bei der vorigen Beratung.

Am 16. Februar 1875 legte Frhr. v. Pranckh unter Hinweis auf das Reichsgesetz vom 27. Dezember 1874,[3]) in dem der Reichsmilitäretat für 1875 festgestellt und „die Summe für Bayern bestimmt" worden sei, dem Landtag den hienach bearbeiteten Entwurf eines Gesetzes, den Hauptetat der Militärverwaltung für das Königreich Bayern für das Jahr 1875 betr., samt Motiven „zur verfassungsmäßigen Feststellung" vor.[4]) Aus den Motiven ergibt sich, daß die Regierung in § 6 Abs. IV des Finanzgesetzes von 1874 die Verpflichtung erblickt hat,[5]) diesen Gesetzentwurf vorzulegen. Dort war von „verfassungsmäßig festzustellenden Änderungen" für 1875 die Rede. Wenn die Regierung unter Berufung *darauf* einen Gesetzentwurf vorlegte, so scheint das allerdings darauf hinzuweisen, daß man sich des Unterschieds zwischen Reichs- und bayerischem Budgetrecht nicht mehr ganz klar bewußt war.[6]) Vollendet wurde der Widerspruch noch dadurch, daß der Militäretat in Abs. I des einzigen Artikels des Gesetzes festgestellt und in Abs. II wieder zur Beilage des Gesetzes von 1874 degradiert wurde, zur Beilage, die ja nach bayerischem Staatsrecht kein Bestandteil des Finanzgesetzes ist.[7])

Der Entwurf unterlag im Ausschuß und Plenum der Beratung und der Beschlußfassung und wurde als Gesetz verkündet.[8])

Daß die Regierung noch nicht an eine völlige Trennung von Zivil- und Militärbudget dachte und ebensowenig an eine Übertragung von Reichsbudgetrecht auf den bayerischen Militäretat, ergibt sich aus der Behandlung des nächsten Militäretats. Im Entwurf eines Finanzgesetzes für die XIII. Periode (1876/77) und in dem dazu gehörigen Budget ist zwar vom Militäretat nichts erwähnt; es fehlen auch die „durchlaufenden Posten" der früheren Jahre. Der Militäretat für 1876 wurde aber nach Fertigstellung des Reichsetats als „Nachtrag zum Entwurf des Finanzgesetzes

---

[1]) Abg. 1873/75 Bb. III S. 359 f.
[2]) Abg. 1874 St. B. II S. 381 ff.
[3]) RGBl. S. 153.
[4]) Abg. 1875 St. B. III S. 2.
[5]) Vgl. auch die bei *Seydel*, Staatsrecht III S. 718 zitierte Stelle aus dem Landtagsabschied vom 15. April 1875 § 3.
[6]) Vgl. *Seydel*, Staatsrecht III S. 719.
[7]) Auch auf diesen Widerspruch hat schon *Seydel* hingewiesen, a. a. O. S. 718 f.; vgl. auch den Wortlaut des Gesetzes vom 15. April 1875 GVBl. S. 347.
[8]) Vgl. § 3 des Landtagsabschieds (Anm. 5): „Wir haben .... den Militärhauptetat dem Landtag vorlegen lassen und sanktionieren hiemit den bezüglichen Gesetzentwurf nebst Beilage in der von beiden Kammern beschlossenen und nachfolgend unter Ziff. I verkündeten Fassung."

der XIII. Periode" vorgelegt.[1]) Er erschien denn auch wieder als Beilage D des Finanzgesetzes und damit als Teil des allgemeinen Budgets. Als § 6 Abs. V des Finanzgesetzes finden wir wieder wörtlich dieselbe Bestimmung wie im vorigen Finanzgesetz.[2])

Erst im zweiten Jahr dieser XIII. Finanzperiode gelangte man zu einer vollständigen und endgültigen Trennung des Militäretats vom übrigen Etat. Aber auch jetzt noch war der eigentliche Anlaß nicht der Umstand, daß der innere Zusammenhang des Militärbudgets mit dem übrigen Budget recht lose geworden war,[3]) sondern der Umstand, daß das Reich den Beginn seines Rechnungsjahrs vom 1. Januar auf den 1. April verlegt hatte. Die Verlegung im Reiche bringe im Hinblick auf Ziff. III § 5 II des Bündnisvertrags für Bayern die unabweisbare Notwendigkeit mit sich, auch seinerseits den bayerischen Militäretat ebenso aufzustellen; daraus ergebe sich aber die Ausscheidung des Militäretats aus dem bayerischen Budget als notwendige Folge.[4])

Die Regierung legte daher im Juli 1877 einem eigens einberufenen Speziallandtag zwei Gesetzentwürfe vor, den Entwurf eines Gesetzes, betr. die Abänderung des Art. 2 des Gesetzes vom 10. Juli 1865 über die Abkürzung der Finanzperioden und den Entwurf eines Gesetzes betr. den Hauptetat für das erste Vierteljahr 1877 und für das Jahr 1878.[5])

Durch das Abänderungsgesetz sollte bestimmt werden, daß der Militäretat jährlich gesondert spätestens drei Monate nach der Feststetzung des Reichsmilitäretats und zwar für die gleiche Etatsperiode wie im Reich, erstmals für 1877/78 dem Landtag in Vorlage zu bringen sei. Es bestand sonach die Absicht, eine neuerliche [6]) Abänderung des § 6 Titel VII VU. vorzunehmen, in dem die Budgetvorlegungspflicht der Regierung ausgesprochen ist. Nicht aber vielleicht wollte das Abänderungsgesetz etwas darüber bestimmen, daß der Militäretat nunmehr durch Gesetz festgestellt werden müsse. An diese Frage wurde gar nicht gerührt.

Der Entwurf des Abänderungsgesetzes wurde nicht Gesetz, weil sich die Kammern des Landtags nicht darüber einig werden konnten, ob die Vorlegungsfrist auf drei oder auf sechs Monate festgesetzt werden solle.[7])

---

[1]) Abg. 1875/76 St. B. I S. 206.

[2]) Finanzgesetz vom 29. Juli 1876, GVBl. S. 529; vgl. S. 42; dort war es § 6 IV.

[3]) Doch wurde dadurch der Regierung der Entschluß erleichtert; vgl. die Äußerung des Finanzministers v. Berr, Abg. 1877/78 St. B. I S. 11.

[4]) Worte aus den Motiven des gleich zu erwähnenden Abänderungsgesetzentwurfs, Abg. 1877 Bb. I S. 275.

[5]) Für die Nachweisungen sollte das 1. Vierteljahr 1877 zum Rechnungsjahr 1876 geschlagen werden; vgl. Art. 1 Abs. II des Etatsgesetzes vom 7. August 1877, GVBl. S. 391.

[6]) 1865 war die Finanzperiode von 5 auf 2 Jahre verkürzt worden.

[7]) Vgl. Seydel, Staatsrecht III S. 719.

Der Militäretat für 1877/78 wurde wie jeder andere Gesetzentwurf vom Landtag beraten und genehmigt und sodann vom König als Gesetz verkündet.[1]) Es war dies das erste wirkliche bayerische Etatsgesetz; das Etatsgesetz von 1875 war ja, wie aus den früheren Darlegungen hervorgeht, kein richtiges Etatsgesetz.

Und bei diesem Verfahren, den Militäretat durch ein Gesetz festzustellen, blieb es bis heute. Von Seite der Regierung wurde nie der Versuch einer Änderung gemacht. Nicht Widerspruch der Regierung war die Veranlassung, wenn die Frage der „Spezialetats" Anfangs der 90er Jahre in der Kammer der Abgeordneten nochmals aufgerollt wurde; sondern einmal waren es die Angriffe, die Seydel in seinem „Staatsrecht" gegen die bestehende Übung richtete, und dann war es das Neuauftreten der Sozialdemokraten im Landtag, die in den ersten Jahren den Militäretat immer wie den übrigen Etat behandeln wollten.

Irgendein neuer rechtlicher Gesichtspunkt wurde jedoch nicht gebracht. Es wurde nur betont,[2]) daß die Seydelsche Auffassung, der Militäretat müsse nur vorgelegt werden, damit der Landtag kontrollieren könne, ob sich nicht fremdartige Ausgaben, die mit den Bedürfnissen des Heeres nichts zu tun hätten, einschlichen, nicht genügend begründet sei und der tatsächlichen Übung widerspreche; man wolle nicht an den Grundsätzen rütteln, die seinerzeit von dem Abgeordneten Frhrn. v. Stauffenberg und vom Finanzminister von Pfretzschner[3]) gebilligt worden seien. Kurz darauf kam der Abgeordnete Frhr. v. Stauffenberg noch einmal auf das Verhältnis des Landtags zum Budget überhaupt und zum Militäretat im besonderen zu sprechen.[4]) Neu ist, daß sich Stauffenberg nun ausdrücklich auf ein Gewohnheitsrecht stützt, das zwar die Staatsrechtler als Rechtsquelle nicht anerkennten, das aber unberücksichtigt zu lassen, ebenso ein Verfassungsbruch wäre.[5]) Kriegsminister Frhr. v. Asch schloß darauf die Debatte mit den Worten: „Nachdem die budgetrechtliche Frage des weiteren erörtert worden ist, werde ich wohl enthoben sein, darauf einzugehen."[6]) Daraus konnte wenigstens jeder herauslesen, was er mochte.

II. Haben wir so gefunden, daß die formelle Zuständigkeit des Landtags, bei der Feststellung des Militäretats mitzuwirken, in der Praxis immer ohne Einschränkung zugestanden worden ist,

---

[1]) Gesetz vom 7. August 1877, GVBl. S. 391.

[2]) Abg. 1893/94 St.B. I S. 701, Referent: Abg. Wagner.

[3]) Es dürfte Kriegsminister v. Prandh gemeint sein.

[4]) Abg. 1893/94 St.B. II S. 533.

[5]) Schon vorher hatte Abg. Dr. Orterer (a. a. O. S. 527), gegen Seydel gewendet, denselben Gedanken geäußert. Sie — der Landtag — seien der Meinung, daß sie ein formelles und durch die Entwicklung der Zeit wohlerworbenes Recht bekommen hätten, auch bei der Beratung der Spezialetats das volle Gewicht ihrer Entscheidung in die Wagschale zu legen.

[6]) Abg. 1893/94 St.B. II S. 533.

so müssen wir andrerseits bekennen, daß der materielle Einfluß des Landtags auf den Militäretat von jeher außerordentlich gering gewesen ist. Das kommt einmal daher, daß Bayern in seinem eigensten Interesse gezwungen ist, sich möglichst an die Reichstitelansätze zu halten. Denn so hat es am ersten Aussicht, in der vertragsmäßigen, sachlichen Übereinstimmung mit dem Reichsheer zu bleiben, ohne seine Quote überschreiten zu müssen. Insoweit resultiert die Ohnmacht des Landtags aus der Ohnmacht Bayerns überhaupt.[1])

Ein weiteres Moment kommt hinzu. Der Reichshaushaltsetat für das neue Jahr wird immer erst in den letzten Tagen des zu Ende gehenden alten Etatsjahrs verabschiedet. Bis dann die bayerische Militärverwaltung ihren Etat vorbereitet hat, vergehen noch einige Monate, so daß in Bayern der Militäretat im günstigsten Fall 2—3 Monate nach Beginn des Etatsjahrs vom Landtag beraten werden kann.[2])

Aber schon um diese Frist wenigstens einhalten zu können, mußte man zu einer Neuerung greifen. Bisher wurde der Landtag gewöhnlich im September des zweiten Jahres der Budgetperiode zur Erledigung des nächsten Budgets einberufen. Die Session dauerte normalerweise bis zum Juli des folgenden Jahres, so daß zwischen den einzelnen Landtagssessionen ein Zeitraum von einundeinviertel Jahren lag. So hatte der für die Beratung des Budgets der XII. Finanzperiode (1874/75) einberufene Landtag seine Tätigkeit im Sommer 1874 beendet und es wäre eine Neueinberufung erst wieder im Herbst 1875 erforderlich gewesen. Bis dahin aber wollte man nicht warten, als im Anfang des Jahres 1875[3]) der bayerische Militäretat für 1875 vom Ministerium fertiggestellt war. Es wurde daher für die Erledigung des Militäretats sofort ein Speziallandtag einberufen.

[1]) Vgl. z. B. die Beratung über den Etat 1874 (Abg. 1874 St. B. II S. 381 ff., 388): Im Plenum wurden von den 60 Titeln der fortdauernden Ausgaben die ersten 56 Titel glatt und ohne die geringste Änderung genehmigt. Für Titel 57 lag ein Ausschußantrag vor, nach dem diese Position um 80 000 Mk. erhöht werden sollte. Der Antrag wurde abgelehnt, „weil bei den letzten 3 Titeln keine 80 000 Mk. mehr eingespart werden könnten". Der wohlmeinende Antrag des Kriegsministers, ihm die 80 000 Mk. außerhalb der Quote anzuweisen, wurde abgelehnt. — Beim Etat 1875 (Abg. 1873/75 Bb. IV S. 215 ff., Ausschußbericht) wurden ebenfalls nur ganz geringfügige Änderungen vorgenommen. Und viel größer ist der tatsächliche Einfluß des Landtags auf die Etatsansätze nie geworden.

[2]) Es ist seit 1870 nur einmal vorgekommen, daß ein Militäretat in Bayern rechtzeitig verabschiedet worden ist; es war dies der Etat für 1884. Das hatte aber seinen besonderen Grund darin, daß das Reich im Jahr 1883 versuchsweise die Reichsetats für 1883 und 1884 zusammen vorgelegt hatte. Der Reichstag hatte sich zwar nicht auf die zweijährige Budgetperiode eingelassen, aber doch die beiden Etats in einer Tagung beraten, so daß eine frühzeitige Übermittlung des Militäretats für 1884 an Bayern erfolgen konnte. Vgl. Abg. 1883/84 St. B. III S. 320.

[3]) Damals lief auch im Reich das Etatsjahr noch vom 1. Januar bis 31. Dezember.

Dieser Brauch wurde bis zum Jahre 1880 beibehalten. Inzwischen aber war der Landtag zu der Überzeugung gekommen, daß die Kosten eines Speziallandtags zu dem tatsächlichen Einfluß, den der Landtag auf die Gestaltung des Militäretats hatte und haben konnte, in keinem Verhältnis stünden.[1]) Es wurde daher für die Beratung des Militäretats 1881 kein Speziallandtag mehr einberufen, sondern dieser Etat zusammen mit dem Budget für die XVI. Finanzperiode (1882/83) im Oktober 1881 beraten; der Militäretat 1882 wurde in derselben Tagung im April 1882 beraten. Bei dieser Übung ist es bis heute geblieben. Der Militäretat wird abwechselnd 8—9 Monate, bzw. 2—3 Monate nach Beginn des Etatsjahrs vom Landtag beraten.[2]) Diese Beschränkung des Landtagsbudgetrechts geschieht mit vollem Einverständnis des Landtags, wie dieser selbst wiederholt zugegeben hat.[3])

Noch geringer, wenn es möglich ist, ist der Einfluß des Landtags auf Nachtragsetats. Anfangs legte die bayerische Militärverwaltung dem Landtag überhaupt nichts vor, wenn das Reich einen Nachtragsetat für Heereszwecke bewilligte. So war vom Reich unterm 16. März 1885 ein Nachtrag für das Etatsjahr 1884/85 bewilligt und Bayern eine entsprechende Summe nachträglich überwiesen worden. Davon bekam der Landtag erst im Jahre 1890 gelegentlich der Vorlegung der Rechnungsnachweisungen für 1884 Kenntnis. Er vertrat die Ansicht, daß ihm der Nachtragsetat hätte vorgelegt werden müssen, da diesem kein anderer budgetrechtlicher Charakter zukomme als den übrigen Bewilligungen für Militärzwecke. Die Militärverwaltung sicherte zu, künftig „danach zu verfahren".[4])

Die Beanstandungen im Landtag hatten den Erfolg, daß schon im nächsten Jahr ein Nachtragsetat vorgelegt wurde. Das betreffende Reichsgesetz war vom 15. Juli 1890. Der bayerische Gesetzentwurf, betr. einen Nachtrag zum Etat für 1890 wurde im September 1891 vorgelegt und im November vom Landtag beraten, also 6 Monate nach Ablauf des Etatsjahrs.[5]) Die betreffende Summe war natürlich schon lange ausgegeben, weshalb der Kriegsminister wegen des ganzen Nachtragsetats um Indem-

[1]) Vgl. die Äußerungen des Abg. Dr. Daller, Abg. 1891/92 St. B. VII S. 515.

[2]) Doch wird es manchmal auch noch später, was die merkwürdige Erscheinung zur Folge haben kann, daß am gleichen Tage, an dem im Reichstag der neue Etat beraten wird, im bayerischen Landtag gerade über den alten Militäretat abgestimmt wird. Vgl. z. B. Nr. 71 der Münchener Neuest. Nachr. 1910, 11. Februar.

[3]) Abg. 1891/92 St. B. VII S. 515; weiter S. 499: Abg. Wagner.

[4]) Abg. 1889/90 Bb. XII S. 881, Ausschußbericht.

[5]) Das Reichsgesetz betr. den Nachtrag zum Etat für 1890 war ungefähr in denselben Tagen ergangen, in denen der Landtag nach Erledigung des Budgets seine Pforten geschlossen hatte. Da keine Speziallandtage mehr einberufen wurden, mußte der Nachtrag eben 5/4 Jahre bis zur Eröffnung des nächsten Budgetlandtags warten.

nität bat.[1]) Der schon längst erledigte Nachtragsetat wurde vom Landtag „genehmigt".

Solche „Nachtragsetats" kommen in den nächsten Jahren noch öfter vor. Sie werden im Landtag frühestens gegen Ende des Etatsjahrs und spätestens 7 Monate nach Ablauf des Etatsjahrs behandelt und ergehen immer als Gesetze.

Was man sich dabei gedacht hat, wenn man nach völliger Erledigung des Nachtragsetats noch ein Gesetz über die Verausgabung gemacht hat, ist schwer zu sagen. Von irgendeinem Einfluß des Landtags auf die Feststellung des Nachtragsetats kann jedenfalls keine Rede sein.

## § 8. Die Literatur.

I. Mit wenigen Ausnahmen hat sich die Literatur nur sehr äußerlich mit der Frage der Spezialetats beschäftigt. Es ist dies verständlich, weil die Frage fast durchweg als eine interne bayerische Angelegenheit betrachtet wird.

Nur ein Autor scheint uns der Ansicht zu sein, daß man eigentlich die Aufstellung der Spezialetats gar keine bayerische Angelegenheit nennen könne. Wir meinen Riedel.[2])

Er schreibt, wie wir gesehen haben (S. 22), die Feststellung des bayerischen Militäretats überhaupt dem Reiche zu und er zieht daraus auch für die Frage der Spezialetats die logischen Konsequenzen. Wenn im Reiche schon implicite die Ansätze des bayerischen Militäretats — wenn auch nur annäherungsweise — festgestellt werden, so ist für irgendeine Budgettätigkeit Bayerns tatsächlich kein Raum mehr, erst recht natürlich kein Raum mehr für eine Mitwirkung des Landtags. Die Tätigkeit Bayerns ist dann ähnlich der Württembergs und Sachsens; sie ist Budgetvollzug und unterscheidet sich nur dadurch, daß das Kriegsministerium nicht strikte, sondern nur annähernd an die vom Reich festgestellten Kapitel- und Titelansätze — verhältnismäßig — gebunden ist.

Dieser Gedankengang ist zweifellos konsequent; wir müssen ihn verwerfen, da wir seine Grundlagen als unrichtig erkannt haben.[3])

II. Außer Riedel sind alle Autoren der Ansicht, die Aufstellung der Spezialetats sei eine spezifische Angelegenheit Bayerns.

[1]) Abg. 1891/92 St. B. VII S. 245 f.

[2]) Riedel a. a. O. S. 146.

[3]) Der Sinn dessen, was Riedel noch ausführt, scheint uns zu sein, daß Zustimmung des Landtags zu allen Ausgaben erforderlich sei, die Bayern über die dem Reichsetat entsprechenden Ausgaben hinaus auf eigene Faust macht, z. B. Errichtung irgendwelcher Institute, die das Reich nicht hat. Da dazu auch Mittel über die Quote hinaus notwendig sein würden, ist das Erfordernis der Zustimmung des Landtags selbstverständlich, welche Grundanschauung immer man über das Verhältnis Bayerns zum Reich in militärfinanzieller Beziehung haben mag.

Teils sprechen sie es direkt aus, wie Laband, der nur sagt, die Frage sei nach partikulärem Staatsrecht zu beurteilen,[1]) oder Arndt, der meint, die Frage hänge von der bayerischen Gesetzgebung ab.[2]) Im übrigen ergibt es sich daraus, daß sich die Schriftsteller teils für, teils gegen ein Mitwirkungsrecht des Landtags aussprechen.

Für ein Mitwirkungsrecht des Landtags dürfte Hauser sein, wenn er sagt,[3]) es trete für die Verteilung der Spezialetats die bayerische Budgetgesetzgebung ein. Nach Zorn[4]) ist der bayerische Militäretat von den gesetzgebenden Faktoren Bayerns festzustellen. Brockhaus[5]) meint gleichfalls, die Faktoren der bayerischen Etatsgesetzgebung (?), d. i. der König und der Landtag, hätten durch ein besonderes, von ihnen beschlossenes Etatsgesetz die einzelnen Posten zu bestimmen, für welche die vom Reich ausgeworfene Summe zu verausgaben sei.

Alle bisher angeführten Autoren versuchen keine Begründung, so daß sich ihnen gegenüber eine Kritik erledigt.[6])

Die beiden einzigen Schriftsteller, die das Mitwirkungsrecht des bayerischen Landtags bei der Feststellung der bayerischen Spezialetats zu konstruieren versucht haben, sind Rauchalles und Rehm. Wie wir glauben, mit Glück. Rauchalles[7]) meint, die Reichsverfassung habe bezüglich des Zustandekommens des bayerischen Heeresetats keine Bestimmung getroffen, die die Mitwirkung des Landtags anders als bezüglich der übrigen bayerischen Etats geregelt hätte; daraus ergebe sich, daß das Mitwirkungsrecht des Landtags in formaler Hinsicht unverändert weiter bestände, und das sei ein vollkommen ausreichender staatsrechtlicher Grund dafür, daß in Bayern die Heeresetats ohne Mitwirkung des Landtags nicht aufgestellt werden könnten.

Etwas ausführlicher äußert sich Rehm[8]). Trotz der Beschränkungen durch das Reichsrecht sei die Entwerfung des bayerischen Militärbudgets doch immerhin bayerische Staatsangelegenheit, ein Akt Bayerns; es gälten für ihn die Vorschriften der bayerischen Verfassungsurkunde; er sei daher sachlich ein Teil des bayerischen Budgets und für alle Finanzperioden vorzulegen, für die die Erhebung von direkten Steuern erforderlich sei. Der Umstand, daß Bayern die Mittel für seinen Heeresbedarf vom Reiche erhalte,

---

[1]) Laband, Staatsrecht Bd. IV S. 489.
[2]) Arndt, Staatsrecht S. 495.
[3]) Hauser a. a. O. S. 96.
[4]) Zorn, Staatsrecht S. 209.
[5]) Brockhaus a. a. O. S. 141.
[6]) Thudichum schließlich erwähnt nur kurz die Praxis a. a. O. S. 116.
[7]) Rauchalles a. a. O. S. 225, Anm. 7c zu Art. 62.
[8]) Rehm in einem kurzen, aphoristischen Aufsatz in Hirths Annalen des Deutschen Reichs 1901 S. 792 f.

diese Einnahme also seiner Bewilligung entzogen sei, schließe das Mitwirkungsrecht des Landtags nicht aus.

III. Eine Mittelmeinung vertritt v. Ziegler;[1]) er entwickelt sie gegen Rehm. Die für die Militärausgaben bestimmten Gelder würden vom Reiche unabänderlich festgestellt; ihre vollständige Etatisierung müsse vorgenommen werden. Die vom Reich bewilligte Summe sei daher nicht eine Einnahme wie die andern dem Willigungsrecht der Kammern entzogenen Einnahmen, bei denen doch die Kammern wenigstens noch die Summenschätzung bestimmten. Da aber der Zweck der Budgetvorlage nach der Verfassung sei, gerade über die Punkte zu befinden, die beim Militäretat nicht in Betracht kommen könnten, gehörten die Überweisungen des Reichs für Militärzwecke nicht zu den Staatseinnahmen, die ins Budget zu stellen seien, und bedürfe es somit keiner Vorlage des Militäretats. Wenn dagegen Landesmittel in Betracht kommen sollten, so sei darin der Anlaß gegeben, den ganzen Militäretat dem Landtag zur Feststellung vorzulegen.

Wie wir im vorigen Abschnitt gefunden haben, besteht der enge, organische Zusammenhang zwischen der „vom Reich bewilligten Summe" und der Gesamtsumme der bayerischen Militärausgaben überhaupt nicht. Bayern gibt nicht die vom Reich bewilligte Summe aus, sondern bezahlt sein Heerwesen selbst und bekommt dafür vom Reich eine entsprechende Entschädigung. Diese Entschädigungssumme ist aber eine Einnahme wie andere feststehende Einnahmen auch; sie ist ohne Zweckbestimmung;[2]) die Verpflichtung eine gleiche Summe auszugeben, beruht ja auf dem bayerischen Bündnisvertrag. Was Ziegler anführt, ist sonach jedenfalls kein Grund, diese Einnahmen nicht ins Budget einzustellen, noch weniger dafür, die Militärausgaben nicht einzustellen.[3])

Wir halten die Einschränkung Zieglers, der entgegen Rehm das Recht des Landtags auf Vorlegung und Beschlußfassung über das Militärbudget nicht von der Notwendigkeit direkter Steuern zur Abgleichung des allgemeinen Budgets, sondern von der Inanspruchnahme von Landesmitteln[4]) für den Militäretat abhängig machen will, nicht für richtig und werden das unten zu zeigen suchen.

Aber auch vom Standpunkt Zieglers dürfte seine Einschränkung nicht richtig sein. Ziegler müßte konsequenterweise noch die beiden Fälle unterscheiden, daß die Inanspruchnahme von Landes-

[1]) v. Ziegler a. a. O. S. 120 Anm. 1.

[2]) Anders sagt z. B. Gümbel a. a. O. S. 190: Bayern erhält einen Geldbetrag für sein Kontingent zu Eigentum mit der gesetzlichen Auflage seiner Verwendung.

[3]) Auch vom Standpunkt Zieglers scheint uns der Schluß von den Einnahmen auf die Ausgaben willkürlich.

[4]) in Zieglers Sinn; wir müßten sagen: von Inanspruchnahme von Landesmitteln über die Quote hinaus.

mitteln in einem allgemeinen Defizit bei den den Reichsmilitärausgaben entsprechenden bayerischen Ausgaben seinen Grund hat, und daß Bayern für irgendwelche militärische Zwecke, die im Reiche kein Analogon haben, Landesmittel verlangt. Nur im ersten Fall dürfte Ziegler in Verfolgung seiner Gedankengänge ein Recht des Landtags auf Mitwirkung bei Festsetzung der Spezialetats anerkennen; für den letzteren Fall, in dem mit der vom Reich überwiesenen Summe die entsprechenden bayerischen Ausgaben gedeckt werden können, bestände nach Ziegler wohl kein Anlaß, das ganze Militärbudget vorzulegen, sondern brauchte nur die Zusammenstellung der den Reichsausgaben nicht analogen bayerischen Ausgaben und deren Deckungsmittel vorgelegt werden.

III. Die Meinung, die bayerische Regierung könne die Spezialetats ohne Mitwirkung des Landtags festsetzen, wird von Georg Meyer[1]) vertreten. Nach ihm braucht eine Mitwirkung des Landtags deswegen nicht stattzuhaben, weil letzterer nach Maßgabe der bayerischen Verfassung kein vollständiges Budgetrecht habe, sondern nur ein Steuerbewilligungsrecht, und die Ausgaben seiner Prüfung nur insoweit unterlägen, als dies zur Bewilligung der Einnahmen erforderlich sei. Das ist nicht sehr deutlich ausgedrückt, dürfte sich aber mit den Seydelschen Anschauungen decken.

Gümbel[2]) erwähnt Seydel zustimmend.

Ausführlich begründet wurde die Ansicht vom Ausschluß des Landtags von der Festsetzung der Spezialetats erst durch Seydel in seinem bayerischen Staatsrecht.[3]) Seine Ansicht kann als die herrschende der Theorie bezeichnet werden. Wir fassen sie hier in den Grundzügen zusammen:

Maßgebend seien allein die Grundsätze des bayerischen Budgetrechts; danach sei das Budget Gegenstand der Prüfung des Landtags und der Vereinbarung mit demselben nur, weil und insofern es die Grundlage der Steuerbewilligung bilde. Wo aber Einnahmen oder Ausgaben nach Höhe und Notwendigkeit absolut feststünden, könne auch von diesem mittelbaren Einfluß keine Rede sein. Beim Heeresetat sei nun sowohl die Einnahmen- wie die Ausgabensumme unabänderlich festgelegt.

Es frage sich nun

1. ob der Landtag die Vorlegung des Militäretats, sei es auch nur zur formellen Prüfung, verlangen könne,

2. und wenn, ob er fordern könne, daß die Spezialisierung seiner Prüfung und Mitwirkung unterworfen werde.

Für die Bejahung der ersten Frage spreche die allgemeine Budgetvorlegungspflicht. Angenommen nun, man könnte den Militäretat in das allgemeine Budget einstellen, so käme man bei

[1]) Meyer-Anschütz, Staatsrecht S. 778.
[2]) Gümbel a. a. O. S. 190.
[3]) Seydel, Staatsrecht III S. 720 ff.

Untersuchung der rechtlichen Bedeutung dieser Einstellung sofort darauf, daß die bayerische Verfassungsurkunde diese Rechtslage gar nicht im Auge gehabt haben könne, weil sie von der Appropriierung der gesamten Einnahmen (einschließlich der direkten Steuern) auf die Gesamtheit der vorgesehenen Staatsausgaben ausgehe. Der vom Reich überwiesene Einnahmebetrag sei nun keine allgemeine Staatseinnahme, sondern auf die Ausgabensumme, welche der Reichsetat für das bayerische Heer festgesetzt habe, bereits reichsrechtlich appropriiert. Diese beiden Posten seien also für die Wirkung der bayerischen Budgetvereinbarung gar nicht erfaßbar, hätten auf die Steuerbewilligung des Landtags gar keinen Einfluß. Die Einstellung in das Budget wäre daher zulässig, aber nicht notwendig. —

Die tatsächliche Übung, den Militäretat im Wege des formellen Gesetzes festzustellen, sei staatsrechtlich unrichtig. Selbst wenn man die ganze Sache als ins Budget gehörig erachte und die Abzweigung als notgedrungen betrachte, so könnten für den Zweig, was die Behandlung und die Rechte des Landtags betreffe, nur die Grundsätze des Hauptbudgets gelten. Man könne also höchstens ein Prüfungsrecht behaupten. Aber wozu, da der sonstige Zweck der Prüfung, über die zu erhebenden Steuern in Beratung zu treten, fehle.

Jedenfalls aber lasse sich die Einmischung des Landtags in die Spezialetats nicht rechtfertigen. Für die budgetmäßige Gebundenheit der Regierung komme lediglich die Gesamtsumme des Heeresaufwands in Betracht. Die Einwirkung des Landtags auf die Spezialisierung des Etats hänge mit der Einnahmebewilligung und der Appropriation zusammen und sei nur unter dem finanziellen Gesichtspunkt der Spezialisierung der Willigung statthaft. Dieser Gesichtspunkt treffe aber hier nicht zu; denn das finanzrechtlich Feststehende sei hier die Gesamtgröße des Aufwands.

Daß die Prüfung ein inhaltleeres Geschäft sei, zeige sich daran, daß man woanders hinzusetzen müsse, was man irgendwo absetze. Zu dem komme noch die Erwägung, daß bei nicht vereinbartem Budget die Staatsregierung kraft Reichsrechts verpflichtet wäre, den Heeresetat aufzustellen und zu vollziehen.

Trotzdem hätten die Kammern ein Recht, die Vorlage des Heeresbudgets zu verlangen und die Etatsansätze zu prüfen, nicht allerdings um die Spezialetats festzusetzen, sondern um zu untersuchen, ob sich nicht etwa Einnahmen bei der Heeresverwaltung vorfänden, die in das allgemeine Budget gehörten und dort einzusetzen wären, und ob nicht Ausgaben von der besonderen bayerischen Rechnung abgesetzt und auf Reichsrechnung, d. h. auf den bayerischen Heeresetat hinübergewiesen würden.

Wir unterlassen an dieser Stelle eine Kritik Seydels, ebenso wie wir Rauchalles und Rehm kritisch nicht näher getreten sind. Und wir glauben uns deshalb dazu berechtigt, weil eine systema-

tische Erörterung, wie sie der nächste Paragraph bringen soll, sich ohnedies eingehend mit Seydel wird beschäftigen müssen und weil andrerseits unsere eigenen Ausführungen sich mit den von Rauchalles und Rehm ausgesprochenen Gedanken eng berühren werden.

## § 9. Konstruktionsversuch.

Wir haben im vorigen Abschnitt gesehen, daß die Heeresverwaltung in Bayern Landesangelegenheit geblieben ist; daß formell wenigstens Bayern völlig frei und selbständig ist. Wir haben weiter gefunden, daß für die Heeres*finanz*verwaltung keine Ausnahme gemacht worden ist.

Zur vornehmsten Aufgabe einer Finanzverwaltung aber gehört es, das Budget festzusetzen, sei es mit, sei es ohne Mitwirkung der Volksvertretung. Daraus ergibt sich, daß die Festsetzung des bayerischen Militäretats eine interne Angelegenheit Bayerns geblieben ist. Dann aber besteht nicht der geringste Anlaß, Grundsätze des Reichsbudgetrechts auf den Militäretat anzuwenden, falls nicht positive Vertragsbestimmungen dazu drängen sollten. Solche Bestimmungen finden sich im Vertrag nicht.

Wie der Militäretat in Bayern rechtlich zu behandeln sei, das kann daher nur aus dem bayerischen Staatsrecht heraus entschieden werden. Dies müssen wir in der zu Beginn des Abschnitts formulierten Fragestellung noch zum Ausdruck bringen, indem wir die Frage jetzt noch einmal dahin präzisieren:

Steht dem bayerischen Landtag auf Grund des bayerischen Staatsrechts eine Einwirkung auf die Feststellung des Militäretats zu? Oder kann die bayerische Regierung diesen Etat ohne Mitwirkung des Landtags festsetzen?

So oder ähnlich ist die Frage auch immer gestellt worden. Wir haben gesehen, daß sich die Praxis — Regierung und Landtag — für den ersten Teil der Alternative entschieden hat, daß in der Theorie dagegen zwar verschiedene Meinungen zum Ausdruck gebracht worden sind, die herrschende Meinung jedoch das Mitwirkungsrecht des Landtags verneint.

Mit Rücksicht auf die eigenartige Gestaltung des bayerischen Budgetrechts werden wir uns erst mit der Frage befassen, ob der Militäretat überhaupt vorgelegt werden muß und dann untersuchen, wie es mit der Einwirkung des Landtags auf den Etat — Prüfungs-, Spezialisierungsrecht — steht.

I. § 6 Tit. VII VU. schreibt vor, daß spätestens drei Monate vor Ablauf des Termins, für welchen die fixen Ausgaben festgesetzt werden, der König für die zwei Jahre,[1]) die diesem Ter-

[1]) Die zweijährige Budgetperiode an Stelle der ursprünglichen sechsjährigen Periode wurde durch das Abänderungsgesetz vom 10. Juli 1865 GesBl. S. 137 (Art. 2) eingeführt.

mine folgten, ein neues Budget vorlegen lasse. Aus dieser Bestimmung muß unseres Erachtens eine unbedingte Verpflichtung der Regierung zur Budgetvorlegung gefolgert werden. Dieser unbedingten Verpflichtung tut es keinen Abbruch, wenn in § 4 des selben Titels die Budgetvorlegung in einen gewissen Zusammenhang mit der Steuerbewilligung gebracht wird. Nachdem nämlich in § 3 bestimmt ist, daß der König die Zustimmung der Stände zur Erhebung der direkten Steuern einzuholen hat, heißt es in § 4: „Den Ständen wird daher ein Budget vorgelegt werden." Wir können nicht sehen, warum man diesem mehr grammatischen Abhängigkeitsverhältnis bei der klaren Bestimmung des § 6 eine rechtliche Bedeutung beimessen sollte.[1]) Die Budgetvorlegungspflicht besteht absolut. Es ist auch kein logisch notwendiger Schluß, daß der Landtag einen Einfluß auf die Gestaltung des Budgets haben müsse, wenn ihm das Budget vorgelegt werde. Denn auch wenn der Landtag gar nichts am Budget ändern könnte, hat er doch schon daran ein erhebliches Interesse, Einblick in das Budget zu bekommen; wir haben ja oben gesehen, daß sich die Staatsregierung auch bei nicht vereinbartem Budget auf Grund des Präambelsatzes das vorgelegte Budget zur allgemeinen Richtschnur nehmen muß.

Nun ist die Feststellung des Militäretats Landesangelegenheit geblieben. Deshalb ist der Militäretat nach wie vor sachlich ein Bestandteil des bayerischen Budgets.[2]) Gehört er aber zum allgemeinen Budget, so muß er mit vorgelegt werden, gleichviel ob man dem Landtag einen Einfluß auf ihn zugesteht oder nicht. Wir sagen: vorgelegt muß der Militäretat werden. Das allein steht vorerst zur Entscheidung. Seydel lehnt die Pflicht zur Vorlegung durch Einstellung ins allgemeine Budget deswegen ab, weil die Einstellung in das Budget in Bayern bestimmte Wirkungen ausübe, die beiden Posten des Militäretats, die vom Reich bewilligte Gesamtsumme und die bayerische Ausgabengesamtsumme, aber von diesen Wirkungen nicht erfaßbar seien.[3]) Damit zieht er in die Frage der Vorlegungspflicht schon die Frage des parlamentarischen Einflusses auf das Budget herein. Das ist nicht angängig. Das Recht des Landtags auf Vorlegung des Militäretats läßt sich vom Standpunkt der Verfassung nicht bestreiten.

Und zwar muß der ganze spezialisierte Etat vorgelegt werden. Seydel drückt sich an dieser Stelle immer so aus, als ob der Militäretat nur aus zwei großen Gesamtsummen bestehe, aus der vom Reich bewilligten Summe und der Gesamtsumme der baye-

[1]) Die Frage, ob eine Pflicht zur Budgetvorlegung allgemein oder nur bei Forderung direkter Steuern gegeben sei, wird von Ziegler aufgeworfen, a. a. O. S. 30. — In der VU. ist das „daher" nicht gesperrt.

[2]) Wie Rehm (a. a. O.) richtig hervorhebt.

[3]) Vgl. Seydel, Staatsrecht III S. 721.

rischen Heeresausgaben.[1]) Das ist nicht richtig. Die Verfassungsurkunde definiert den Begriff „Budget" ja selbst in § 4 Titel VII; Budget ist danach die „genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses sowie der gesamten Staatseinnahmen". Ein Budget in diesem Sinn wäre es aber zweifellos nicht, wenn die Regierung eine Zusammenstellung vorlegen würde, die nur die Einnahmen und die Gesamtsummen für die vier oder fünf einzelnen Verwaltungszweige: Justizetat, Etat der inneren Verwaltung, Militäretat usw. enthielte. Wenn genaue Übersicht des Staatsbedürfnisses gesagt wird, so kann damit nur eine immerhin ziemlich eingehend auf die einzelnen Bedürfnisse spezialisierte Übersicht gemeint sein.[2]) Daran ist durch den Vertrag nichts geändert worden. Als sachlicher Bestandteil des Gesamtbudgets muß daher der Militäretat, in dem selben Maße spezialisiert wie früher, dem Landtag vorgelegt werden.

Die Regierung hat sich somit vollständig im Rahmen der Verfassungsurkunde bewegt, wenn sie auch nach dem Bündnisvertrag weiterhin den Militäretat dem Landtag vorgelegt hat. Doch hätte es in anderer Beziehung gleich damals einer Verfassungsänderung bedurft; denn die Bestimmung des Art. 2 des Abänderungsgesetzes von 1865 konnte nun nicht mehr durchgeführt werden. Bayern mußte sich auf Grund des Bündnisvertrags an die Reichsetatsansätze halten; diese Ansätze waren aber bei Beginn der bayerischen Budgetperiode nur für das erste Jahr bekannt, für das zweite Jahr fehlte es zu Beginn der Finanzperiode an den nötigen Grundlagen für eine Aufstellung des Militäretats.

An die sonach erforderliche Änderung der Verfassungsbestimmungen über die Vorlegungsfrist des Budgets ging man aber erst, als die Verlegung des Reichsetatsjahrs auf die Zeit vom 1. April bis 31. März die Belassung des Militäretats im allgemeinen Budget völlig unmöglich machte. Wie schon erwähnt,[3]) scheiterte der Gesetzentwurf, der den Art. 2 des Abänderungsgesetzes dahin modifizieren wollte, daß der Hauptetat der Militärverwaltung und deren ordentliche Dotation alljährlich gesondert spätestens drei Monate nach der Festsetzung des Reichshaushaltsetats und zwar für die gleiche Etatsperiode in Vorlage gebracht werde. Die jährliche Vorlegung des Militäretats entbehrt somit eigentlich heute noch der verfassungsmäßigen Grundlage.

Gegen eine Pflicht der Regierung, den Militäretat überhaupt vorzulegen, spricht das durchaus nicht. Im Gegenteil: der Umstand, daß die Regierung den Zeitpunkt der Vorlegung anders regeln wollte, beweist ja gerade, daß sie die Vorlegungspflicht an sich anerkannte.

---

[1]) Seydel, Staatsrecht III S. 721.
[2]) Wie weit die Spezialisierung gehen soll, ist eine andere Frage.
[3]) Vgl. oben S. 43.

II. Und nun zur zweiten Frage. Wie steht es mit dem Einfluß des Landtags auf den Militäretat? Seydel verneint ihn schlankweg; denn das Recht, das Seydel dem Landtag zubilligt, nämlich nachzusehen, ob sich nicht Einnahmen, die ins allgemeine Budget gehören, in den Militäretat einschlichen und ob umgekehrt nicht Ausgaben vom allgemeinen Etat auf den Militäretat übernommen würden,[1]) bedeutet keine Einwirkung auf den Militäretat, sondern würde nur eine Kontrolle über seine Reinhaltung bieten.

Aber Seydels Beweisführung scheint mir nicht zutreffend.

Um zur Entscheidung zu kommen, wollen wir vorerst von den tatsächlichen Änderungen abstrahieren und annehmen, der Militäretat könnte auch jetzt noch für genau den Zeitraum einer bayerischen Budgetperiode festgestellt werden; und wollen weiterhin das Recht der Prüfung und das Recht der Einwirkung auf den Militäretat auseinanderhalten.

1. Das Recht des Landtags, den Militäretat zu prüfen, ist wohl nicht zu bestreiten. Seydel scheint auch das Prüfungsrecht verneinen zu wollen, weil der Zweck, den die Verfassung bei Festlegung des Prüfungsrechts statuiert habe, nämlich „um sodann über die erhebenden Steuern in Beratung zu treten", fehle.[2]) Aber mit diesem Prüfungsrecht verhält es sich ähnlich wie mit dem Recht auf Vorlegung; es ist weder abhängig von einer Steuerforderung, noch von einer Steuerbewilligung, sondern besteht absolut. Und dann, was soll denn die Vorlegung des Budgets für einen Sinn haben, wenn der Landtag nicht einmal soll „prüfen" dürfen? Die Prüfung ist doch das Minimum aller Budgetrechte und müßte als logische Konsequenz der Vorlegung dem Landtag selbst dann zugestanden werden, wenn sie in der Verfassung überhaupt nicht erwähnt wäre.

So verhält es sich beim allgemeinen Etat; für den Militäretat etwas anderes anzunehmen, besteht keine Veranlassung.

2. Weit schwieriger zu beantworten ist die Hauptfrage: Steht dem Landtag das Recht zu, bei der Feststellung des spezialisierten Militäretats mitzuwirken?

Annahme sei vorerst also die Möglichkeit, den bayerischen Militäretat für den Zeitraum einer bayerischen Budgetperiode festzusetzen.

---

[1]) Dieser zweite Fall ist bei dem chronischen Geldmangel der bayerischen Heeresverwaltung ganz imaginär. Zudem dürfte wohl, bestreitet man schon wie Seydel den Einfluß des Landtags auf den Militäretat, konsequenterweise auch dieses Recht, Nichtheeresausgaben auf den allgemeinen Etat zurückzuholen, nicht anerkannt werden. Denn diese „vom Reich appropriierte Summe" auch wirklich für Heereszwecke zu verwenden, wäre die bayerische Regierung doch nur dem Reich gegenüber verpflichtet; nur ihm und nicht dem bayerischen Landtag gegenüber wäre sie dann auch dafür verantwortlich.

[2]) Seydel, Staatsrecht III S. 722.

Seydel begründet seine ablehnende Haltung einmal damit, daß die vom Reich an Bayern überwiesene Einnahmesumme bereits reichsrechtlich auf die bayerischen Heeresausgaben appropriert sei; daß also, können wir mit anderen Worten vielleicht sagen, die bayerische Gesamtausgabensumme mit der vom Reich bewilligten Summe unlöslich verknüpft sei. Deswegen aber seien die beiden Summen von der Appropriation der gesamten Ausgaben auf die gesamten Einnahmen durch die Bewilligung der direkten Steuern überhaupt nicht erfaßbar.

Wir haben demgegenüber schon im vorigen Paragraphen festgestellt, daß ein solcher organischer Zusammenhang, wie es die Seydelsche reichsrechtliche Appropriierung wäre, zwischen der vom Reich überwiesenen Summe und der Gesamtsumme der bayerischen Heeresausgaben nicht besteht. Vielmehr ist die Gesamtsumme der bayerischen Heeresausgaben nach wie vor ein Teil des bayerischen Gesamtausgabenbudgets und die durch das Reich überwiesene Entschädigungssumme ist eine allgemeine Staatseinnahme, die mit keinem Verwendungszweck behaftet ist. Das Reich setzt nicht den bayerischen Gesamtmilitäretat fest.[1] [2])

Besteht aber diese reichsrechtliche Appropriierung nicht, so ist bisher auch noch nicht bewiesen, daß der Militäretat den Wirkungen der Steuerbewilligung entzogen sei.

Seydel stellt ja nun auch noch eine andere Erwägung an. In seiner Darlegung des bayerischen Budgetrechts sagt er einmal,[3]) die Wirkung der Appropriation erstrecke sich, was den Ausgabenetat anlange, nicht auf jene Ansätze, die auch[4]) der Größe nach gesetzlich feststünden, und zwar deshalb nicht, weil die Appropriation hier gegenstandslos sei. An diesen gewiß richtigen Gedanken knüpft Seydel hier an und behauptet, eine Einmischung des Landtags in die Spezialisierung des Militäretats sei deshalb unzulässig, weil die Gesamtgröße des Aufwands seit dem Bündnisvertrag hier das finanzrechtlich feststehende sei, woran weder der Landtag noch die Regierung selbst irgend etwas ändern könne. M. a. W.: die Gesamtsumme der bayerischen Heeresausgaben sei seit 1871 eine der Notwendigkeit und der Höhe nach feststehende Staatsausgabe.

Dagegen müssen wir einwenden, daß der von Seydel in seinen allgemeinen Erörterungen über das bayerische Budgetrecht aufgestellte Begriff der „der Notwendigkeit und Höhe nach feststehenden Staatsausgaben“[5]) und das, was er hier darunter versteht, sich nicht decken, nach keiner Richtung.

[1]) Vgl. oben S. 30 f., 49.

[2]) An sich gehörte also die vom Reich überwiesene Summe in die Einnahmenübersicht des Budgets und die Ausgabengesamtsumme in die Übersicht C: Staatsausgaben.

[3]) Seydel, Staatsrecht II S. 590.

[4]) Nicht nur der Notwendigkeit nach.

[5]) Seydel unterscheidet (Staatsrecht II S. 586) vier Arten von Ausgaben: 1. solche, bei denen die Notwendigkeit und die Höhe feststeht,

Unter Ausgabe überhaupt und also auch unter einer der Notwendigkeit und der Höhe nach feststehenden Ausgabe in dem bisher damit verbundenen Begriff kann unseres Erachtens nur der Geldaufwand für ein — bestimmtes — Bedürfnis verstanden werden. Solche Bedürfnisse sind einzelne Einrichtungen für Heereszwecke, so eine Kaserne, ein Regimentskommandeur, der Sachaufwand für eine Unteroffiziersschule usw. Dagegen können wir den ganzen Heeresunterhalt als solchen nicht „ein Bedürfnis" nennen und nicht sagen, der Aufwand dafür sei eine staatsrechtlich der Notwendigkeit und Höhe nach feststehende Ausgabe. Wir dürfen diese Verpflichtung Bayerns eine bestimmte Summe zu verwenden, überhaupt nicht nur unter dem finanziellen Gesichtspunkte betrachten. Bayern hat weniger die Verpflichtung, eine bestimmte Summe auszugeben; was der Vertrag beabsichtigt, ist doch vielmehr die Verpflichtung Bayerns, sein Heer auf einer Präsenzstärke und einer Höhe der Ausbildung zu halten, die notwendig eine bestimmte Summe verzehren muß. Deswegen wurde Bayern verpflichtet, eine bestimmte Summe — nicht auszugeben, daran allein kann ja dem Reich unmöglich etwas liegen, wohl aber — seinem Budget zugrunde zu legen. Eine bestimmte Mindestsumme, wohlgemerkt, die Bayern natürlich überschreiten kann, ja normalerweise überschreiten muß (vgl. unten S. 83) und auch immer überschreitet (vgl. S. 77, 84).

Wollen wir daher schon die Ausgaben in solche Kategorien scheiden, wie Seydel es tut, so können wir den ganzen Heeresaufwand als solchen in keiner der Kategorien unterbringen. Denn es ist sowohl mit der feststehenden Notwendigkeit als mit der feststehenden Höhe eine eigene Sache. Wir müssen vielmehr auch jetzt noch die einzelnen Bedürfnisse des Heeres ins Auge fassen.

Und da zeigt sich uns, daß wir es auch bei den einzelnen Heeresbedürfnissen mit einer neuen Gattung von Ausgaben zu tun haben, die durch den Vertrag geschaffen worden ist. Die Einzelausgaben für das Heer fallen nicht ganz allgemein unter eine der vier oben genannten Gruppen von Ausgaben. Sie haben alle das gemeinsame, daß ihre Gesamtsumme eine bestimmte Höhe erreichen soll, stehen also alle unter einer bestimmten Bedingung. Sonst aber fallen sie nach wie vor unter die vier Gruppen. Nur hat eine allgemeine Verschiebung nach der Seite der feststehenden Ausgaben dadurch stattgefunden, daß Bayern einerseits die Verpflichtung eingegangen ist, Gleichheit mit dem Reich in Organisation, Formation und Ausbildung herzustellen, also die der Notwendigkeit nach feststehenden Ausgaben vermehrt worden sind, und daß andererseits Bayern sich im allgemeinen an die Etatssätze des Reichs gebunden und damit die ihrer — unge-

2. solche, bei denen die Notwendigkeit, aber nicht die Höhe feststeht, 3. solche, bei denen weder die Notwendigkeit, noch die Höhe feststeht und 4. solche, die lediglich Sache des freien Ermessens sind.

fähren Höhe nach feststehenden Ausgaben vermehrt hat. Nicht richtig aber ist es, zu sagen, daß alle Militärausgaben der Notwendigkeit und der Höhe nach feststünden. Der Höhe nach stehen sie durchweg nicht absolut, sondern nur annähernd fest. Darüber belehrt uns ein Blick in die vergleichende Übersicht, die jedem bayerischen Militäretatsentwurf beigegeben wird.[1]) Und daß die Notwendigkeit der einzelnen Ausgaben nicht immer unbestritten ist, hat fast jede Beratung des Militäretats gezeigt. Es haben sich immer Ausgaben gefunden, bei denen es zweifelhaft war, ob sie dem Reich gegenüber notwendig seien; ja es ist sogar vorgekommen, daß der Kriegsminister selbst zugegeben hat, es ständen dem Reich gegenüber notwendige Ausgaben überhaupt nicht in Frage.[2])

Als Resultat stellen wir fest: der Aufwand für den bayerischen Heeresbedarf als ganzes ist nicht eine der Notwendigkeit und Höhe nach feststehende Ausgabe im budgettechnischen Sinn. Nach wie vor sind Notwendigkeit und bestimmte Höhe Merkmale der einzelnen Ausgaben. Beide Momente finden sich infolge des Bündnisvertrags häufiger als vorher. Der materielle Einfluß des Landtags ist demgemäß — ebensosehr wie der der bayerischen Regierung selbst — stark eingeschränkt worden. Aber formell stehen dem Landtag noch dieselben Rechte zu wie früher. Es besteht kein Anlaß, den Militäretat als ganzes den logischen Wirkungen der Steuerbewilligungen zu entziehen.

III. Für ein Mitwirkungsrecht des Landtags bei Feststellung der Spezialetats spricht aber noch eine andere Erwägung, die ihre Gültigkeit auch für den behält, der gleich Seydel die Gesamtsumme des bayerischen Heeresetats als eine nach Notwendigkeit und Höhe feststehende Ausgabe betrachtet.

Seydel sagt einmal[3]) bezüglich des Militäretats, wir befänden uns vor einer Rechtslage, die die bayerische Verfassungsurkunde

[1]) Wir nehmen z. B. den Etat für 1886/87 zur Hand; Abg. 1885/86 Bb. IX S. 572 ff. In der „vergleichenden Darstellung des Militäretats für Bayern für das Jahr 1886/87 mit dem Etat der Militärverwaltung des übrigen Reichsheers" sind die Kapitel alle aufgeführt; die Titel stehen z. T. ebenfalls für sich, z. T. sind sie in Gruppen zusammengefaßt. Es findet sich nun nicht ein Vortrag in dieser Zusammenstellung, bezüglich dessen die Ziffer des bayerischen Militäretats der nach dem Verhältnis der Präsenzstärken zu einander aus der entsprechenden Reichsziffer für Bayern berechneten Ziffer entspräche. Meist sind die Abweichungen nicht sehr groß. Bei einzelnen Posten jedoch, vor allem natürlich bei den Kapiteln: Kriegsministerium, Justizverwaltung u. a. m. finden wir Abweichungen bis zu einem Drittel der Gesamtsumme. Umgekehrt ist z. B. der Titel 4 des Kap. 12 Brot und Fourageverpflegung) bei einer Gesamthöhe von ca. 6 300 000 Mk. um ca. 630 000 Mk. niedriger als er es unter Zugrundelegung des entsprechenden Reichsansatzes sein müßte.

[2]) So z. B. bei der Frage der Errichtung einer Unteroffiziersschule, vgl. Abg. 1893/94 Bb. I S. 797 (Ausschußbericht), s. auch Ziegler a. a. O. S. 208; ebenso bei der Frage der Anlegung eines Truppenübungsplatzes für das III. Armeekorps, vgl. Abg. 1893/94 St. B. IV S. 529.

[3]) Seydel, Staatsrecht III S. 721.

nicht im Auge gehabt habe und auch gar nicht im Auge haben konnte. Das ist ganz richtig. Dann müssen wir aber, um die Frage der Spezialetats entscheiden zu können, die budgetrechtlichen Grundgedanken der Verfassung zu Hilfe nehmen und zu erforschen suchen, was die Verfassunggeber getan haben würden, wenn sie an diese Rechtslage gedacht hätten. Tun wir das, so werden wir zu einem ganz andern Resultat als Seydel kommen.

Es hat bis zum Jahre 1870 in Bayern als Verfassungsrecht gegolten, daß der Landtag im Normalfall der Bewilligung direkter Steuern einen Einfluß auf die spezialisierte Feststellung des Etats habe. Es besteht kein Ausgabenbewilligungsrecht; aber wenn sich Regierung und Landtag über die Höhe der direkten Steuern einig werden, dann ist die Regierung an das der Steuerbewilligung zugrunde gelegte Budget gebunden. Diese Bindung hat sich vor dem Jahre 1870 auch auf die Kapitel und Titel des Militärausgabenetats erstreckt, soweit sie im Landtag einer Abstimmung unterzogen worden sind. Der Landtag hat bis zum Bündnisvertrag normalerweise einen Einfluß auf die Spezialetats gehabt. Es ist durchaus nicht einzusehen, warum ihm dieser Einfluß durch den Vertrag entzogen worden sein sollte.[1]) So tiefgreifend die materiellen Beschränkungen Bayerns durch den Vertrag sein mögen, formell sind die Rechte Bayerns bezüglich der Heeresfinanzverwaltung unberührt geblieben, die Rechte Bayerns, also auch die Rechte des Landtags. In der Absicht des Reichs ferner lag eine Einschränkung der Landtagsrechte sicherlich nicht. Wir dürften den Urhebern des Vertrags auf Seite des Reichs nicht zu nahe treten, wenn wir annehmen, daß sie sich des Unterschieds zwischen Reichs- und bayerischem Budgetrecht vielleicht nicht so genau bewußt gewesen sind und eine Mitwirkung des Landtags bei Aufstellung der Spezialetats als selbstverständlich angenommen haben. Sind ja doch auch in Bayern die tiefgreifenden Unterschiede erst durch Seydels „Staatsrecht" wieder in das Bewußtsein der Allgemeinheit gedrungen.

IV. Das bisher gewonnene Resultat können wir dahin formulieren:

Für den Zeitraum, für den zur Abgleichung des allgemeinen Budgets direkte Steuern verlangt werden und für den eine Einigung über die direkten Steuern und damit über das Budget zustande kommt, hat der Landtag beim Militäretat dieselben Befugnisse und denselben Einfluß, den er verfassungsmäßig beim allgemeinen Budget hat, materiell hier beschränkt durch die vertragsmäßigen Verpflichtungen Bayerns gegen das Reich.

Wir sind bisher von der Voraussetzung ausgegangen, daß gemeinsame Vorlage und gemeinsame Behandlung des Militäretats mit dem allgemeinen Budget möglich sei. Wir wissen, daß

[1]) Vgl. Rauchalles a. a. O. S. 225 Anm. 7e zu Art. 62.

dies seit 1876 nicht mehr zutrifft, seitdem zu dem Unterschied in der Dauer der Budgetperiode noch der Unterschied im Etatsjahrsbeginn gekommen ist. Sind nun diese tatsächlichen Änderungen geeignet, das bisher gewonnene Resultat irgendwie zu verschieben?

So wie die Verhältnisse jetzt liegen, besteht keine Möglichkeit, den Militäretat mit dem Finanzgesetz unter einem Hut zu bringen. Da ferner die Reichsüberweisung immer zur Deckung der Heeresausgaben verwendet wird,[1]) spielt der Militäretat bei der Vereinbarung über die direkten Steuern überhaupt keine Rolle mehr. Unter den jetzigen Verhältnissen wäre es wirklich eine sehr gezwungene Konstruktion, eine Bindung der Regierung an den mit dem Landtag beratenen Militäretat als einen Ausfluß der Steuerbewilligung hinzustellen.

Über die Frage aber, wie der Militäretat nunmehr rechtlich zu behandeln sei, kann uns die bayerische Verfassungsurkunde natürlich erst recht keinen Aufschluß geben. Das richtige wäre es deshalb gewesen, im Jahre 1877 an eine Verfassungsänderung heranzugehen und den neuen Verhältnissen eine neue rechtliche Grundlage zu geben. Einen tastenden Versuch hat die Regierung gemacht, indem sie einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der die gesonderte Vorlegung des Militäretats zum Inhalt hatte. Die Nichteinigung der beiden Kammern des Landtags schon über diesen Entwurf macht es begreiflich, daß die Regierung darauf verzichtet hat, an die viel schwierigere Frage der Etatsfeststellung heranzutreten.

Gibt es aber weder eine alte noch eine neue positive Bestimmung, so muß es bei dem bisher gewonnenen Resultat bleiben: Einfluß des Landtags auf die Feststellung des Militäretats bei Bewilligung direkter Steuern. Und wir dürfen die Frage nun gar nicht mehr dahinstellen: Hat der Landtag auch jetzt noch einen Einfluß auf den spezialisierten Militäretat? sondern wir müssen nunmehr fragen: Wie kann unter den gegebenen Verhältnissen der Gedanke der Verfassung „Einfluß des Landtags auf den Etat bei Bewilligung direkter Steuern" auch beim Militäretat zur Geltung gebracht werden?

Und da müssen wir sagen, daß der Weg, den die Regierung im Jahre 1877 gewählt hat, der nächstliegende und wohl auch der einzig mögliche gewesen ist. Konnte man schon die Heeresausgaben mit der Steuerbewilligung nicht in Verbindung bringen, so gab es, um den Einfluß des Landtags nicht entgegen der Tendenz der Verfassung einzuschränken, nur das Mittel, dem Landtag eben den ganzen Militäretat zur Beratung und Mitfestsetzung vorzulegen. Von einem formellen Verstoß gegen das bayerische Verfassungsrecht kann dabei deswegen keine Rede sein, weil uns das bayerische Recht

[1]) Was ja gewiß sehr nahe liegt. Wir bestreiten nur den unlösbaren Zusammenhang, die „reichsrechtliche Appropriierung".

bei der ganzen Frage in Stich läßt und auch lassen muß; von einem materiellen Verstoß aber deswegen nicht, weil in normalen Zeiten — und die ersten 90 Verfassungsjahre waren normal — der praktische Einfluß des Landtags auf das Budget in Bayern der gleiche ist, wie in den Staaten, in denen der Etat grundsätzlich Gesetz ist.

V. Ebensowenig aber wie die Veränderung der tatsächlichen Verhältnisse eine Verkürzung der Rechte des Landtags zur Folge haben darf, kann sie andererseits auch nicht der Anlaß sein, diese Rechte auszudehnen.

Wir müssen darum einmal die Beschränkung aufrecht erhalten, daß für einen Zeitraum, für den direkte Steuern nicht gefordert werden oder für den eine Vereinbarung über die direkten Steuern nicht zustande kommt, die Festsetzung auch des Militäretats durch die Regierung allein erfolgen kann. Ja, die Regierung muß sogar dann den Etat allein festsetzen;[1]) denn Bayern ist dem Reich gegenüber verpflichtet, nicht nur ein Heer zu halten, sondern es auch in jeder Beziehung auf der Höhe des Reichsheers zu halten.

Und weiter müssen wir wieder daran erinnern, daß der bayerische Landtag ein selbständiges Ausgabenbewilligungsrecht nicht hat. Dies äußert sich praktisch besonders darin, daß in dem Regelfalle, daß das allgemeine Budget nicht bis zu Beginn der Finanzperiode fertiggestellt werden kann, nicht etwa der Staatsregierung durch den Landtag die Ermächtigung erteilt wird, einstweilen weiterzuwirtschaften, sondern daß nur ein provisorisches Steuerbewilligungsgesetz erlassen wird, in dem die Regierung zur Vermeidung von Störungen im Staatshaushalt ermächtigt wird, direkte Steuern für das erste Quartal der neuen Finanzperiode in der bisherigen Höhe gegen seinerzeitige Abrechnung auf die dann für die neue Finanzperiode wirklich festgesetzten direkten Steuern einstweilen zu erheben. Die Regierung führt schon vor der endgültigen Vereinbarung über die direkten Steuern und damit über das Budget, den Haushalt einstweilen weiter, ohne dazu besonders ermächtigt werden zu müssen.

Die Schranke werden wir ihr allerdings ziehen müssen, daß sie vor der Steuervereinbarung keine Ausgaben machen darf, die ihrer Notwendigkeit nach nicht feststehen oder gar Sache des freien Ermessens sind und daß sie auch bei den notwendigen Ausgaben vor der Steuervereinbarung nicht über die Ansätze früherer Budgets hinausgehen darf.

Das Recht innerhalb dieses Rahmens schon vor der Feststellung des Militäretats Ausgaben für Heereszwecke zu machen,

[1]) Seydel (Staatsrecht III S. 722) verwertet das für die Richtigkeit seiner Ansicht, daß der Militäretat nicht mit dem Landtag vereinbart werden brauche. Wir können einen Zusammenhang nicht sehen; auch das allgemeine Budget setzt die Regierung allein fest, wenn keine Vereinbarung mit dem Landtag zustande kommt.

müssen wir auch der Militärverwaltung zugestehen. Das ist die zweite Einschränkung des von uns aufgestellten Satzes von dem Recht des bayerischen Landtags, bei der Festsetzung des Militäretats mitzuwirken.[1])

## III. Abschnitt:

# Die Anwendung von Reichsrecht auf die Behandlung des bayerischen Militäretats.

### § 10. Im allgemeinen.

I. Wir haben uns im vorigen Abschnitt in Übereinstimmung mit fast allen Autoren gefunden, wenn wir festgestellt haben, daß für die Behandlung des bayerischen Militäretats nur das bayerische Verfassungsrecht maßgebend sein könne, daß jeglicher Anlaß fehle, in Anwendung von Grundsätzen des Reichsbudgetrechts etwa nunmehr für Bayern die Feststellung des Militäretats durch ein Gesetz zu fordern.

Der Versuch, Grundsätze des Reichsbudgetrechts für anwendbar auf den bayerischen Militäretat zu erklären, ist aber nicht nur bei Lösung der Hauptstreitfrage, der Frage nach der Behandlung der Spezialetats gemacht worden.

Bei der Beratung des Militäretats für 1875 wird die Be-

---

[1]) Diesen Satz, daß die Regierung vor Feststellung des Militäretats weiter wirtschaften darf, aber dadurch beschränkt ist, daß sie vor der ständischen Beschlußfassung über den Militäretat keine neuartigen Ausgaben machen darf, finden wir in den Verhandlungen zum Etat 1895 bestätigt. Abg. 1895/96 St. B. V S. 604. Dort äußert der Abg. Wagner: „Der Etat ist naturgemäß zum großen Teil verbraucht, wenn wir in Beratung treten. Wir haben aber schon früher das Verlangen gestellt und halten daran fest, daß wir namentlich bezüglich Mehrforderungen, welche Formationsveränderungen, Bauten, Garnisonsvermehrungen, Gehaltserhöhungen betreffen, die vorgängige Bewilligung des Landtags verlangen, daß diese Mehrforderungen nicht in Vollzug gesetzt werden, es sei denn daß wichtigste, militärische Interessen die Verschiebung nicht gestatten. Der Kriegsminister hat zugesagt, daß der Vollzug aus wichtigen Gründen sofort mitgeteilt werde."

Weiter finden wir im Entwurf des Militäretatsgesetzes für 1908 (Abg. 1907/08, Bb. III S. 778) einen neuen Art. 2: „Der Kgl. Kriegsminister wird ermächtigt, die in den Etatsstellen eintretenden Änderungen rückwirkend zu vollziehen." Begründet wird der neue Zusatz in den Motiven (a. a. O. S. 780) damit, daß mit der Vornahme der eintretenden Etatsänderungen für Offiziere usw. gewartet werden müsse, bis der Etat zur Entscheidung gelangt wäre; das bringe Härten mit sich, unter denen die Offiziere im Reich nicht zu leiden hätten; und daher solle der Kriegsminister ermächtigt werden, die Änderungen rückwirkend zu vollziehen. — Aus dieser Begründung dürfen wir wohl ein Einverständnis mit der vom Abg. Wagner vertretenen Ansicht herauslesen.

hauptung aufgestellt, daß infolge der Neugestaltung der Verhältnisse durch den Bündnisvertrag nunmehr das geltende bayerische Budgetrecht zum Teil wenigstens durch Reichsbudgetrecht ersetzt worden sei. Im Ausschußbericht[1]) findet sich folgende Deduktion: „Die vertragsmäßige Verbindlichkeit, die bayerischen Spezialetats nach Maßgabe der Etatsansätze des übrigen Reichs einzurichten, die Unterscheidung der Spezialetats in übertragbare und jährlich abschließende, der Umstand endlich, daß Willigungen des Reichstags, welche auf der linken Seite des Etats unter einer einschränkenden Bestimmung, z. B. als „künftig wegfallend" bewilligt werden, eine die Reichsregierung obligierende Wirkung zukommt, hat übrigens zur Folge, daß die in Bayern bezüglich des Willigungsrechts der Kammern geltenden staatsrechtlichen Grundsätze auf den Militäretat nicht mehr passen; dafür wird aber, weil denn doch die Versailler Verträge einen integrierenden Bestandteil des bayerischen Staatsrechts bilden, die Anwendbarkeit der desfallsigen Bestimmungen im Deutschen Reich auch auf den Militäretat — ohne eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung — die notwendige Folge der der bayerischen Landesvertretung nunmehr in bezug auf den Militäretat angewiesenen Stellung sein." Weiter unten wird dann bemerkt:

„Von seiten des Kriegsministers wurde im Ausschuß erklärt, daß er unseren Militäretat denselben Beschränkungen unterliegend erachte, wie sie dem Reichsetat zugrunde liegen; was nicht als übertragbar in dem vorgelegten Hauptetat ausdrücklich bezeichnet sei, könne nicht übertragen werden."

Bei der Plenarberatung in der Abgeordnetenkammer erklärte der Präsident Frhr. von Stauffenberg,[2]) er schlage vor, jeden Titel und jede Nummer aufzurufen und zu warten, ob eine Debatte gewünscht werde; dabei gehe er von der Voraussetzung aus, daß wie der bayerische Militäretat nach dem Bündnisvertrag im wesentlichen nach den Reichstagsbeschlüssen festzusetzen sei, auch für die Behandlung des Militäretats dieselben Grundsätze Platz griffen wie beim Reich; diese Abstimmung würde ebenso wie im Reich die gleiche rechtliche Wirkung haben, wie wenn über jeden Titel und jede Nummer durch Aufstehen und Sitzenbleiben abgestimmt worden wäre und es würden namentlich nach diesem Abstimmungsmodus die einzelnen Titel und die einzelnen Nummern als von der Kammer gesondert genehmigt gelten, und die selben konstitutionellen Folgen, die mit dieser Abstimmung verbunden seien, würden ebenso wie bei der Abstimmung im Reich auch bei der Abstimmung in Bayern gelten.

Schon bei Beratung des nächsten Etats (1876) wurde der

[1]) Abg. 1873/75 Bb. IV S. 215 ff.
[2]) Abg. 1875 St. B. III S. 130, vgl. auch Reichsrat 1883/84 Pr. Bd. I S. 118.

Gedanke im Ausschußbericht[1]) positiver dahin formuliert, daß die für den Reichsmilitäretat geltenden staatsrechtlichen und etatsrechtlichen Grundsätze auf den bayerischen Militäretat analoge Anwendung finden müßten. Beim Militäretat 1879[2]) wurde noch besonders betont, daß nicht nur die Ansätze, sondern auch die beigefügten Bezeichnungen und die auf der linken Seite stehenden Zusätze[3]) entscheidend, bedeutungsvoll und rechtsverbindlich seien. Kurz darauf wurde schon davon gesprochen,[4]) daß „selbstredend" zum Teil die Grundsätze des Reichsetatsrechts Anwendung fänden.

Im Lauf der Jahre wurde von Seite des Landtags immer wieder auf diese Anwendung von Reichsrecht und besonders auf die Verbindlichkeit des Dispositivs hingewiesen. Die Regierung hat nie widersprochen. Ihre Zustimmung kann aus diesem Schweigen kaum gefolgert werden. Daß die Hinweise immer wieder erfolgten, spricht vielmehr dafür, daß die Regierung in der Praxis sich nicht an diese Theorie des Landtags gehalten hat.

II. Sind nun diese vom Landtag vertretenen Grundsätze rechtlich haltbar?

Es ist wiederholt festgestellt worden, daß Bayern formell die volle Selbständigkeit seiner Militärverwaltung bewahrt hat, daß es nur sachlich durch die Verpflichtung, eine bestimmte Summe auszugeben und im allgemeinen seine Titelansätze denen des Reichs anzunähern, beschränkt ist. Wie aus diesen sachlichen Beschränkungen eine Übertragung des Reichsbudgetrechts auf Bayern gefolgert werden könne, ist völlig unerfindlich.[5]) Es gilt in jeder Beziehung das bisherige bayerische Budgetrecht weiter; in den Grundsätzen des bayerischen Budgetrechts ist die Entscheidung zu suchen, ob diese Verbindlichkeit des Dispositivs usw. wirklich statthat.

Die spezialisierten Etatsansätze des Militäretats sind bei vereinbartem Budget ebenso verbindlich wie sie es im allgemeinen Budget sind. Nach Seydel[6]) erstreckt sich die Verbindlichkeit beim allgemeinen Budget auf alle Ansätze, die gesondert Gegenstand der Abstimmung gewesen sind. Dem wird zuzustimmen sein. Was die Zusätze auf der linken Seite des Budgets betrifft, so dürfte ihrer Verbindlichkeit auch nach bayerischem Recht nichts entgegen stehen, soweit sie auch der Abstimmung mitunterlegen sind und soweit sie sich darauf beschränken, das Bedürfnis, das mit der betreffenden Summe befriedigt werden soll, zu präzisieren. Denn die Regierung

[1]) Abg. 1875/76 Bb. II S. 635; Referent Dr. Frankenburger.
[2]) Abg. 1878/79 Bb. IV S. 924 ff.
[3]) Das sogenannte „Dispositiv".
[4]) Nachweisungen 1872—1875, Abg. 1878/79 St. B. III S. 509.
[5]) Seydel (Staatsrecht III S. 718) spricht daher mit Recht bezüglich der Ausführungen des Ausschußberichts für 1875 von „nicht sehr einleuchtenden Darlegungen" und hält offenbar jede sachliche Kritik für überflüssig.
[6]) Seydel, Staatsrecht II S. 592.

darf die Summe nur für den Zweck verwenden, der aus dem Etat ersichtlich ist; das ist aber eben das, was man Verbindlichkeit des Ansatzes nennt. Nicht dagegen können Zusätze als verbindlich erachtet werden, die sich in Wirklichkeit als Verstöße gegen § 9 Titel VII VU. qualifizieren, d. h. als Verstoß gegen das Verbot der Bewilligung unter einer Bedingung.

Was die vom Landtag besonders erwähnte Bezeichnung „künftig wegfallend" betrifft, die sich naturgemäß nur bei den fortdauernden Ausgaben findet,[1]) so kann hier von einer Verbindlichkeit überhaupt nicht gesprochen werden. Der Sinn dieses Zusatzes kann ja unmöglich der sein, daß sich die Militärverwaltung verpflichte, nie mehr in späteren Jahren für einen ähnlichen Zweck wieder etwas zu fordern. Durch den Zusatz „künftig wegfallend" soll nur gesagt werden, daß es sich hier nicht, wie es nach der Natur der betreffenden Ausgabe scheinen möchte,[2]) um eine von nun ab ständige Ausgabe handle, sondern um ein vorübergehendes Bedürfnis. Der Zusatz entzieht also der Regierung nur die Möglichkeit, sich bei späteren Etats unter Berufung auf die Kontinuität der Staatswirtschaft darauf zu stützen, daß das Bedürfnis ja schon früher anerkannt worden sei und daher nicht mehr abgelehnt werden könne. Daß so verstanden der Zusatz „künftig wegfallend" auch im bayerischen Budgetrecht Platz hat, ist nicht zu bestreiten.

Wenn der Landtag schließlich betont, daß nur jene Titel übertragbar seien, bei denen die Übertragbarkeit besonders bemerkt sei, so braucht man, um diesen Erfolg zu erreichen, wieder kein Reichsrecht zu übertragen. In Bayern hat von jeher der Grundsatz gegolten, daß alle Kredite mit dem Ende der Budgetperiode erlöschen und nur soweit aufrecht erhalten bleiben, als dies durch das nächste Finanzgesetz besonders ausgesprochen wird.[3])

Das Resultat ist: eo ipso auf Grund des Vertrags dem Militäretat eine weitergehende Bindung zu vindizieren, als nach bayerischem Budgetrecht rechtens ist, ist unrichtig und findet in nichts eine Begründung. Andererseits aber besteht einmal kein Hindernis, Eigentümlichkeiten des Reichsmilitäretats im Wege der Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag auf den baye-

[1]) Diesen Zusatz hat allerdings das bayerische Budget früher nicht gekannt; er hat nie besondere Bedeutung gewonnen. Um ein Beispiel anzuführen: im Militäretat für 1908 (Abg. 1907/08 Bb. III S. 387 ff.) trugen diese Bezeichnung im ganzen 10 Titel der fortdauernden Ausgaben mit meist ganz geringen Beträgen, von zusammen ca. 175 000 Mk. (darunter ein Posten mit 106 000 Mk.). — Auch im Reich spielen die Ausgaben mit der Bezeichnung „künftig wegfallend" keine große Rolle; vgl. z. B. den Reichsmilitäretat für 1893 (RGBl. S. 97 ff.), dort findet sich die Bezeichnung bei 15 Kapiteln mit einer Gesamtausgabensumme von ca. 275 000 Mk.

[2]) Z. B. Etat 1908, fortdauernde Ausgaben Kap. 1 Tit. 6: ein Bürobeamter, Kap. 25 Tit. 1: ein Maschinenheizer, Kap. 28 Tit. 5: Vergütungen für Beamte, Kap. 31 Tit. 6: Pensionszuschüsse für Trompeter usw.

[3]) Siehe den nächsten Paragraphen.

rischen Militäretat zu übertragen, so lange sie den Grundsätzen des bayerischen Budgetrechts nicht widerstreiten. Und dann ist allerdings zu beachten, daß, wenn schon in Bayern der Militäretat tatsächlich durch ein Gesetz festgestellt wird, alles, auch jeder Zusatz, verbindlich ist, der mitveröffentlicht wird. Diese Folgerung ergibt sich aber nicht aus analog angewendetem Reichsrecht, noch aus dem bayerischen Budgetrecht, sondern aus der Natur des Gesetzes.

## § 11. Die übertragbaren Fonds.

I. Die bayerische Budgetpraxis kennt von jeher den Begriff der „übertragbaren Fonds" in einem doppelten Sinn. Die Fonds, d. h. die im Etat vorgetragenen Summen für die einzelnen Bedürfnisse, können insofern übertragbar sein, als es der Regierung gestattet ist, den in einem bestimmten Budget bewilligten Betrag, falls er in dieser Periode nicht ganz aufgebraucht werden sollte, in der nächsten Periode völlig zu erschöpfen. Es ist dies die zeitliche Übertragung von einer Budgetperiode auf die andere. Solche zeitlich übertragbare Kredite erlöschen also nicht mit Ablauf der Budgetperiode.

Unter übertragbaren Fonds werden aber auch diejenigen Fonds verstanden, bei denen der Verwaltung das Recht zusteht, innerhalb der Budgetperiode Übertragungen von Fonds zu Fonds vorzunehmen. Was bei einem dieser übertragbaren Fonds übrig bleibt, kann bei irgendeinem andern übertragbaren Fonds zugesetzt werden, aber immer nur innerhalb der Budgetperiode. Das nennt man die örtliche Übertragung.[1])

In der bayerischen Budgetpraxis sind sowohl die Fonds mit zeitlicher als die mit örtlicher Übertragungsfähigkeit immer die Ausnahme gewesen. Die durch das Budget aufgemachten Kredite erlöschen grundsätzlich mit Ablauf der Budgetperiode. So lautet § 1 der bayerischen Finanzgesetze ständig:[2]) „Die für Verwendungen in früheren Finanzperioden bewilligten Kredite, welche noch nicht vollständig zur Realisierung gelangt sind, werden hiemit für wirkungslos und aufgehoben erklärt." Dann folgen die Ausnahmen, bei denen es sich fast ausschließlich um Bewilligungen für Bauten handelt.

Für örtlich übertragungsfähig sind im bayerischen Finanzgesetz nur die Landbauunterhaltungskosten erklärt. Sie sind unter sich und zwischen den Verwaltungszweigen übertragbar.[3])

Anders beim Militäretat.

[1]) Vgl. dazu auch v. Ziegler a. a. O. S. 221—224; ferner Seydel, Staatsrecht II S. 593.

[2]) Vgl. z. B. das Finanzgesetz für die XIII. Periode 1876/77, GVBl. 1876 S. 529 ff. § 1 Abs. II.

[3]) Ebenda § 6 Abs. IV.

1. Es ist schon erwähnt worden, daß im Reich bis zum Jahre 1875 eine Periode des Pauschquantums geherrscht hat. Der Etat wurde nur zur Kenntnisnahme und Erinnerung vorgelegt. Die Regierung konnte mit der bewilligten Gesamtsumme frei schalten. Der bayerische Landtag nahm einen das gleiche Ziel erstrebenden Antrag der bayerischen Militärverwaltung nicht an, sondern unterzog gleich von 1871 ab den Etat der Beratung und Abstimmung. Da aber die Gründe, die den Reichstag veranlaßt hatten, das Pauschquantum zuzugestehen, für Bayern ebenso zutrafen, wie für das Reich, mußte der Landtag sich dazu bequemen, der Militärverwaltung ein ausgedehntes allgemeines Übertragungsrecht einzuräumen. Was der Landtag sich unter diesem allgemeinen Übertragungsrecht vorgestellt hat, kann dahingestellt bleiben. Jedenfalls machte die Regierung in denkbar ausgedehnter Weise davon Gebrauch. Sie übertrug unbeschränkt von einem Jahr auf das andere, vor allem übertrug sie, wie sie wollte, Summen von einem Fonds auf den anderen, nicht nur zwischen den einzelnen Kapiteln und Titeln der fortdauernden und der einmaligen Ausgaben, sondern auch von den fortdauernden Ausgaben auf die einmaligen, ja sogar von den außerordentlichen Krediten auf das ordentliche Budget.[1] [2])

Auch im Finanzgesetz für die XII. Periode (1874/75) wurde der Militärverwaltung noch ganz allgemein das Recht der Übertragungen vorbehalten, falls „diese im Interesse der Verwaltung des Heeres geboten erscheinen".[3]) Da das Militäretatsgesetz für das Jahr 1875, in welchem Jahr im Reich die Pauschquantumszeit bereits aufgehört hatte, eine Einschränkung vergaß, galt das allgemeine Übertragungsrecht in Bayern auch noch für das Jahr 1875.[4])

Erst vom Jahre 1876 ab fand eine Einschränkung statt. Nunmehr lautete der Passus ständig:[5]) „Bezüglich des Militäretats wird dem Kriegsminister das Recht der Übertragung hinsichtlich der in den Spezialetats bei den einzelnen Kapiteln und Titeln als übertragungsfähig bezeichneten Fonds eingeräumt."

Die Tendenz, die bei Einfügung dieser Bestimmung verfolgt wurde, ging, wie sich aus dem Studium der späteren Budgets ergibt, dahin, die örtliche Übertragbarkeit grundsätzlich auszuschließen und allein die zeitliche Übertragbarkeit zuzulassen. Denn

---

[1]) Erreicht hat also der Landtag mit der Ablehnung des Pauschquantums gar nichts. Es war in diesen Jahren in Bayern tatsächlich dieselbe Pauschquantumswirtschaft, wie sie im Reich von Rechts wegen bestand.

[2]) Abg. 1878/79 St. B. III S. 509, bei Beratung der Nachweisungen für die Jahre 1872—1875; und besonders Bb. IV S. 444 (Ausschußbericht).

[3]) Finanzgesetz vom 28. Juli 1874, GVBl. 1875 S. 349; § 6 Abs. V.

[4]) So daß *tatsächlich* die Pauschquantumszeit in Bayern, wo sie nie bewilligt war, länger dauerte als im Reich, wo sie bewilligt war.

[5]) Vgl. z. B. das Finanzgesetz für die XIII. Periode vom 29. Juli 1876, GVBl. S. 529 ff.; § 6 Abs. VI.

örtlich übertragbar von Budget wegen sind in späteren Jahren nur ganz minimale Posten.[1]) Dagegen sind übertragbar von einem Etatsjahr auf das andere bei den fortdauernden Ausgaben Posten, die im ganzen vielleicht den zehnten Teil der Gesamtsumme des Etats ausmachen. Bei den einmaligen Ausgaben ist die zeitliche Übertragbarkeit die Regel. Die Kapitel und Titel des Militäretats scheiden sich von nun ab unter dem Gesichtspunkt der zeitlichen Übertragbarkeit in jährlich abschließende und in übertragbare Fonds.

Diese Einrichtung der zeitlich übertragbaren Fonds, wie sie sich seit 1876 im bayerischen Militäretat finden, hat auch der Reichsmilitäretat. Bayern hat sie in diesem Umfang allerdings wohl vom Reich übernommen. Doch kann man deswegen nicht, wie es wohl von Seite des Landtags manchmal geschah,[2]) davon reden, daß hier wieder Reichsrecht auf die Behandlung des bayerischen Militäretats Anwendung finde. Die zeitliche Übertragbarkeit in geringem Umfang hat ja die bayerische Budgetpraxis überhaupt schon gekannt.[3]) Das neue ist nur, daß, während bisher in Bayern einzelne Kredite im neuen Finanzgesetz aufrecht erhalten wurden, nunmehr schon im Militäretat selbst eine Reihe von Titeln von vornherein für übertragbar erklärt werden. Der Grund für die Neuerung ist einfach der: es hat sich beim Militäretat durch die Praxis herausgestellt, daß es hier sehr viele Bedürfnisse gibt, die ihre Befriedigung nicht immer in genau dem Zeitpunkt finden können, der durch den Etat eigentlich angenommen ist. Es wäre aber doch unklug und unrentabel, eine für ein bestimmtes Bedürfnis ausgesetzte Summe um jeden Preis sofort auszugeben, bloß weil sie bewilligt ist, wenn sich auch im Verlauf des Etatsjahrs zeigt, daß augenblicklich kein oder doch kein so großes Bedürfnis für Neuanschaffungen besteht.[4]) Eine Frage der Budgetökonomie ist es, worum es sich hier handelt. Indem man solche Summen für zeitlich übertragungsfähig erklärt, will man nur erreichen und erreicht ganz sicher auch, daß keine sinnlosen Ausgaben gemacht werden, einfach aus dem Grund, weil gerade Geld da ist.

Mit den Grundlinien eines Budgetrechts hat die Frage gar nichts zu tun. Die zeitlich übertragbaren Fonds passen in jedes Budgetrecht. Wenn Bayern sie daher angenommen hat, so hat es damit nicht Reichsrecht für anwendbar erklärt, sondern eine tatsächliche Einrichtung übernommen, die sich anderswo bewährt hat und deren Einführung vom Standpunkt des bayerischen Verfassungsrechts keine Bedenken entgegen gestanden haben.

[1]) So findet sich z. B. im Militäretat für 1904 bei Kap. 9 Tit. 19—21 die Bezeichnung: „Decken sich gegenseitig".

[2]) Abg. 1873/75 Bb. IV S. 215.

[3]) Vgl. oben S. 65 und 66.

[4]) Es handelt sich hier z. B. um kleinere Bauten, Bewilligungen für Bibliotheken, Tuchbedarf, Dispositionsfonds u. a. m. bei den fortdauernden Ausgaben: bei den einmaligen Ausgaben stehen hauptsächlich die großen Bauten in Frage.

2. Die Militärverwaltung hat von ihrem Übertragungsrecht einen recht ausgiebigen Gebrauch gemacht. Schon im Jahre 1876 wurde bei den übertragbaren Fonds weit über eine Million für das nächste Jahr vorbehalten.[1]) Dann nahmen die vorbehaltenen übertragbaren Fonds rasch zu und erreichten zeitweise eine enorme Höhe.[2])

Es ist klar, daß solche Summen in der Hand eines Kriegsministers eine große Macht waren und die Rechnungskontrolle außerordentlich erschwerten.[3]) Der Landtag erkannte das auch sehr bald und stellte daher schon bei den Ausschußberatungen über die Nachweisungen 1878 den Antrag, das Institut der übertragbaren Fonds einer gesetzlichen Regelung zu unterstellen und vorher schon sich doch wenigstens über die Grundsätze ihrer Behandlung zu einigen. Die Vorschläge scheinen[4]) dahin gegangen zu sein, einerseits eine Höchstgrenze der Ansammlung zu bestimmen und andererseits durch Setzung einer zeitlichen Grenze zu verhindern, daß die übertragbaren Fonds sich durch viele Jahre hindurch zogen und eine halbwegs genaue Kontrolle über ihre Verwendung unmöglich machten. Der Antrag des Landtags fand beim Kriegsminister so wenig Gegenliebe,[5]) daß er gar nicht ins Plenum gebracht wurde. Einer neuerlichen ähnlichen Anregung im Jahre 1884[6]) gegenüber beharrte der Kriegsminister auf seiner ablehnenden Haltung, ebensowenig ließ er sich darauf ein, die vorbehaltenen übertragbaren Fonds fruktifizierlich anzulegen.[7])

So blieb es bis heute dabei, daß die übertragbaren Fonds

---

[1]) Vgl. die Zusammenstellung, Abg. 1881 Bb. XII Abt. 1 S. 626; ca. 950000 Mk. bei den fortdauernden Ausgaben und ca. 400000 Mk. bei den einmaligen Ausgaben, bei den Pensionen ist natürlich nichts vorzubehalten.

[2]) So betrugen die vorbehaltenen übertragbaren Fonds am Ende des Jahrs 1888 über 31 Millionen, wovon allerdings nur 8 Millionen bar vorhanden waren, während das übrige als „Guthaben" (vgl. unten S. 89) beim Reich blieb. Abg. 1894/95 Bb. XIX S. 969, Erläuterung.

[3]) Die Bewilligung: „für einmalige Ausgaben aus Anlaß der Änderung der Wehrpflicht... ca. 32000000 Mk." steht als ein Posten ohne jede Spezialisierung im Budget für 1888 (Abg. 1887/88 Bb. II S. 380 ff.): in den Nachweisungen für 1888 findet sich: „von diesen 32 Millionen wirklich ausgegeben 5 Millionen, vorbehalten 5 Millionen"; es waren vom Reich im Jahr der Bewilligung somit 10 Millionen an Bayern tatsächlich überwiesen worden, während ca. 22 Millionen als Guthaben bei der Reichskasse blieben. Die 5 Millionen, die 1888 von Bayern wirklich ausgegeben worden sind, sind in den Nachweisungen gar nicht spezialisiert. Eine Spezialisierung finden wir erst, als die Summe schon sehr zusammengeschrumpft ist. Erledigt wird diese Bewilligung erst im Jahre 1894, nach sieben Jahren.

[4]) Soweit der sehr kurz gefaßte Ausschußbericht (Abg. 1881 Bb. XII Abt. 1 S. 576) erkennen läßt.

[5]) Was von seinem Standpunkt aus recht wohl verständlich ist.

[6]) Abg. 1883/84 Bb. VI S. 441.

[7]) Ein dahin zielender Antrag wurde bei Beratung der Nachweisungen für 1893 gestellt; Abg. 1895/96 St. B. VIII S. 837.

bezüglich der Höhe ihrer Ansammlung und bezüglich ihrer Zeitdauer unbeschränkt sind.

Wir haben schon festgestellt, daß gegen das Verfahren, Fonds zeitlich zu übertragen, an sich nichts eingewendet werden kann; wir können aber auch gegen die ausgedehnte Anwendung des Verfahrens rechtlich nichts einwenden. Denn im Budget ist die zeitliche Übertragbarkeit, wo sie ausgesprochen ist, eben bisher immer unbeschränkt ausgesprochen. Doch werden wir zugeben müssen, daß die zeitlich übertragbaren Fonds ein großer Mißstand sind, wenn sie in einer Höhe vorbehalten werden, wie dies Ende der achtziger Jahre geschehen ist.[1])

II. Die örtliche Übertragbarkeit sollte, wie erwähnt, seit 1876 ausgeschlossen sein; im Budget wird der Militärverwaltung grundsätzlich das Recht nicht zugestanden, Übertragungen von einem Titel auf den andern oder gar von einem Kapitel auf das andere vorzunehmen. Tatsächlich aber hat die örtliche Übertragung immer zu den normalen Erscheinungen im Militäretat gehört und gehört auch heute noch dazu.

Die einzige Möglichkeit für den Landtag, zu kontrollieren, ob Übertragungen von Fonds zu Fonds im Verlauf des Budgetjahrs stattgefunden haben, bieten die Rechnungsnachweisungen. Und die Rechnungsnachweisungen auch nur dann, wenn sie möglichst spezialisiert sind. Das Bestreben des Landtags ging daher zunächst dahin, die genaue Spezialisierung der Nachweisungen zu erreichen. Noch bei den Nachweisungen der Militäretats von 1876, 1877 und 1878[2]) war zwar für die einzelnen Kapitel ersichtlich, inwieweit der Voranschlag mit der tatsächlichen Ausgabe harmonierte. Aber die Titel waren nicht alle einzeln aufgeführt, sondern vielfach zusammengezogen, so daß die Möglichkeit genommen war, zu konstatieren, ob innerhalb der zusammengezogenen Titel von dem einen auf den andern übertragen worden war. Die Rüge des Abgeordneten Dr. Frankenburger bei Beratung dieser Nachweisungen, „es könne nicht genügen, die Ausgaben nach Kapiteln

---

[1]) Eine andere Frage ist, ob Abhilfe zu schaffen möglich wäre. Gegenwärtig dürfte ein Bedürfnis danach deswegen nicht bestehen, weil die vorbehaltenen übertragbaren Fonds erheblich zusammengeschrumpft sind. Gegen ein neuerliches, allzu starkes Anwachsen wäre eine Beschränkung der Übertragbarkeit der Zeit nach vielleicht das wirksamste Vorbeugungsmittel; ob die Landesfinanzen aber dabei gut fahren würden, ist fraglich; denn die Folge wären vielleicht übereilte und unzweckmäßige Ausgaben. Zu wünschen jedenfalls wäre eine genaue Spezialisierung in den Nachweisungen; sie würde dem Landtag wenigstens eine Kontrolle ermöglichen, die er bezüglich der Verausgabung der übertragbaren Fonds bisher nicht immer gehabt hat, und anderseits eine zu starke Einschnürung der Militärverwaltung nicht in sich schließen, deren mißliche Stellung in finanzieller Hinsicht niemand verkennen kann, der sich einmal näher mit dem Militäretat befaßt hat.

[2]) Abg. 1881 Bd. XII Abt. 1 S. 601 ff. (1876), S. 649 ff. (1877) und S. 673 ff. (1878).

vorzutragen, nachdem die einzelnen unter einem Kapitel stehenden Positionen nur im Fall des ausdrücklichen Vortrags der Übertragbarkeit unter sich übertragbar seien“[1]) hatte zur Folge, daß schon die nächsten Nachweisungen[2]) nach den einzelnen Titeln spezialisiert waren. Bei diesem Verfahren ist es dann bis heute geblieben.

Wir haben gesagt: tatsächlich sind örtliche Übertragungen immer vorgekommen. Es gibt keine Militäretatsnachweisung seit seit 1870, in der nicht fast bei jedem der 30 Kapitel der fortdauernden Ausgaben mehrere Titel teils Überschreitungen teils Unterschreitungen der Etatsansätze aufweisen. Im Nichtverbrauch des ganzen Ansatzes kann mit Grund eine Budgetwidrigkeit nicht erblickt werden.[3]) Dagegen ist die Überschreitung eines Ansatzes an sich eine Budgetverletzung[4]) und bedarf daher jedenfalls der Heilung durch nachträgliche Genehmigung des Landtags. Beim Militäretat wird die Genehmigung der Überschreitungen ganz summarisch gegeben und mit der Verwendung der Unterschreitungen verbunden.[5]) Es findet sich die ständige Formel: „die Überschreitungen im Gesamtbetrag von so und so viel Mark und ihre Deckung durch die Minderausgaben von so und so viel Mark werden genehmigt“. Da die Genehmigung der Mehrausgaben immer anstandslos erfolgte, konnte die Militärverwaltung in späteren Jahren mit Bestimmtheit darauf rechnen, daß kleinere Überschreitungen, auch wenn sie nicht durch unvorhergesehene Umstände veranlaßt waren, vom Landtag genehmigt und ihre Deckung durch die Ersparnisse bei andern Titeln finden würden.

Daher handelt es sich bei diesen Überschreitungen und Ersparnissen tatsächlich um Übertragungen in beschränktem, aber durchaus nicht unbedeutendem Maße.[6])

[1]) Abg. 1881 Bd. XII Abt. 1 S. 606.

[2]) Abg. 1883/84 Bd. VI S. 439 ff. (Ausschußbericht); Vorlage S. 43 ff.

[3]) Vgl. Seydel, Staatsrecht II S. 609; and. A. anscheinend v. Ziegler a. a. O. S. 185.

[4]) Derselben Ansicht v. Ziegler a. a. O., der gegen Seydel (Staatsrecht II S. 609) mit Recht darauf hinweist, daß die Rechtfertigungsgründe ohne Belang für die Tatsache einer Budgetverletzung seien und nur bei der Beurteilung derselben eine Rolle spielen können.

[5]) Die Gründe für die Überschreitungen, bzw. Minderausgaben werden in den Nachweisungen immer nur ganz allgemein angegeben. Vgl. z. B. Nachweisungen 1894, Abg. 1895/96 Bd. XIX S. 833; dort werden als Gründe für Minderausgaben angeführt: Manquements, Beurlaubungen, niedere Naturalienpreise, geringere Unterhaltungskosten der Bekleidung und Ausrüstung der Truppen, geringerer Pferdeankauf und niedrigere Preise, günstige Lieferungs- und Arbeitsvergebungen; dagegen Gründe für Überschreitungen: wachsende Geschäftslast der einzelnen militärischen Behörden, vermehrte Einberufung von Offizieren des Beurlaubtenstands, ausgedehnte Verwendung von Quartierverpflegung, erhöhte Flurschadenvergütungen bei den Truppenübungen, erhöhte Anwendung der Eisenbahntransporte.

[6]) So beträgt im Jahre 1879 die Gesamtsumme der Überschreitungen bei den fortdauernden Ausgaben ca. 565 000 Mk., die durch ca. 690 000 Mk.

Man könnte nun vielleicht sagen, der grundsätzliche Ausschluß der örtlichen Übertragungsfähigkeit habe gar keinen Sinn, wenn doch so viel übertragen werde. Das wäre aber nicht richtig. Denn würde man wirklich alle Etatstitel, bei denen jetzt tatsächlich örtlich übertragen wird, von vornherein im Budget als übertragungsfähig erklären, so würde natürlich noch in ganz anderem Maße übertragen werden wie bisher und die Nachweisungen müßten schließlich ein Chaos werden, in dem von einer wirksamen Kontrolle bald nicht mehr die Rede sein könnte. So aber bestehen die Übertragungen, soweit es sich um die Etatstitel handelt, bei denen zu viel ausgegeben wird, rechtlich in Etatsüberschreitungen, die eigentlich von Fall zu Fall der Genehmigung bedürften, wenn der Landtag darauf bestehen würde. Und dies ist für die Militärverwaltung doch ein Anlaß, sich etwas Zwang anzutun und nur da zu übertragen (d. h. zu überschreiten und zu sparen), wo es wirklich zweckmäßig ist.

## § 12. Anhang: Die „Mehrausgaben".

I. Im Anschluß an die Erörterung der übertragbaren Fonds sei hier auf eine eigenartige Erscheinung im bayerischen Militäretat eingegangen, die gewissermaßen das negative Gegenstück zu den übertragbaren Fonds bildet, auf das Institut der „Mehrausgaben".

Um es gleich kurz zu sagen, es handelt sich bei diesen Mehrausgaben um Vorausgriffe auf künftig zu bewilligende Gelder für Bauten durch vorübergehende Inanspruchnahme der vorbehaltenen übertragbaren Fonds.

Zum ersten Male tritt eine Mehrausgabe von Bedeutung[1]) in den Nachweisungen für das Etatsjahr 1883 auf.[2]) Es steht ein Posten von 32000 Mk. für Herstellung irgend eines Baues in Frage. Die Militärverwaltung hatte den Kredit überschritten: sie stellte aber keine Überschreitung in die Nachweisungen ein, sondern trug die Fehlsumme unter der Rubrik „auf das nächste Jahr übertragen"[3]) vor, mit dem Zusatz „Mehrausgabe".[4]) Die Absicht ging dahin, nach Verkauf von Grundstücksteilen, die über den Bedarf erworben worden waren, den Erlös zur Deckung dieser Mehr-

Minderausgaben bei anderen Titeln gedeckt werden; im Jahre 1903 haben wir ca. 945000 Mk. Minderausgaben gegen ca. 500000 Mk. Mehrausgaben. Das Verhältnis ist auch oft umgekehrt.

[1]) Die allererste überhaupt findet sich in den Nachweisungen 1881 mit einem minimalen Betrag.

[2]) Abg. 1885/86 Bb. XII S. 470 ff.

[3]) Das ist die Rubrik, in der sonst die vorbehaltenen übertragbaren Fonds vorgetragen sind.

[4]) Eine Fälschung der Nachweisungen wurde dadurch vermieden, daß man diese Mehrausgaben (in späteren Jahren die Gesamtsumme der Mehrausgaben) von der Gesamtsumme der vorbehaltenen übertragbaren Fonds abzog, so daß in der Schlußabrechnung die vorbehaltenen Fonds nur

ausgabe zu verwenden. Die Mehrausgabe sollte dann wieder aus den Nachweisungen verschwinden und die vorbehaltenen übertragbaren Fonds sollten wieder auf die alte Höhe hinaufsteigen. Man könnte somit von negativem übertragenen Fonds sprechen. Der Verkauf der Grundstücksteile scheint sich verzögert zu haben; die Mehrausgabe zieht sich durch die Nachweisungen der folgenden Jahre weiter und erlischt erst im Jahre 1888.

Aber schon im nächsten Jahr treten fünf neue Mehrausgaben auf. Dann nehmen sie an Zahl und Höhe rasch zu. Im Jahre 1894 haben sie schon die ansehnliche Höhe von 1,8 Millionen Mk. erreicht und finden sich schon beim größeren Teil aller Titel der einmaligen Ausgaben.

Und nun läßt sich auch allmählich erkennen, was der Kernpunkt der Sache ist.

Es stehen meist angefangene Bauten oder Teilanschaffungen für Ausrüstungsgegenstände in Frage. Es ist von vornherein in Aussicht genommen, einen größeren Bau zu errichten oder eine größere Anschaffung von Ausrüstungsgegenständen zu machen. Aus Mangel an Mitteln können jedoch fürs erste nur Teilbeträge in den gerade fälligen Etat eingestellt werden. Nun braucht aber die Militärverwaltung die Bauten und die Ausrüstungsgegenstände bald.[1]) Da denkt sie an die vorbehaltenen übertragbaren Fonds. Sie haben gerade eine Höhe von über 20 Millionen; die Zinsen fallen der bayerischen Staatskasse anheim. Könnte man sie in Anspruch nehmen, so wären zwei Fliegen mit einer Klappe zu schlagen. Erstens könnte man die Zinsen für die Militärverwaltung nutzbar machen und zweitens könnte man die notwendigen Bauten schon jetzt durchführen. Und man nimmt diese Fonds in Anspruch;[2]) man borgt sozusagen von ihnen und baut einstweilen weiter über die im gegenwärtigen Etat bewilligten Mittel hinaus. Im folgenden Budget stehen dann weitere Bewilligungen für diese Bauten; in Wirklichkeit aber sind diese Summen — zum Teil wenigstens — nun nicht mehr Baukredite, sondern dienen vielmehr zur Deckung der „schwebenden Schuld"

---

in der Höhe ausgewiesen waren, in der sie sich tatsächlich vorfanden. Da jedoch diese Subtraktion auf jeder Seite der Nachweisungen so unter der Hand sich abspielte und eine Zusammenstellung der Mehrausgaben nicht gegeben wurde, fiel die Sache über 10 Jahre lang nicht auf und die Mehrausgaben mußten erst eine Höhe von 1,8 Millionen erreichen, ehe sie im Landtag bemerkt und einer Kritik unterzogen wurden.

[1]) Von nun ab findet sich jedes Jahr an der Stelle der Nachweisungen, wo die erste Mehrausgabe auftritt, die Begründung: „Die schnellere Vollendung des Baus usw. sei im Interesse einer guten Unterkunft usw. der Truppen unbedingt notwendig gewesen"; vgl. z. B. Nachweisungen 1895 in Abg. 1897/98 Bd. XIX S. 651 Erläut. zu Tit. 17: „Diese Bauten wurden im Interesse geeigneter Truppenunterbringung rascher gefördert usw."

[2]) Noch bei Beratung der Nachweisungen für 1893 wurde die fruktifizierliche Anlage der vorbehaltenen übertragbaren Fonds vom Kriegsminister verweigert, „weil diese bei der Zentralstaatskasse blieben".

bei den vorbehaltenen übertragbaren Fonds. Die Mehrausgaben verschwinden wieder; die übertragenen Fonds erreichen wieder ihre frühere Höhe. Das spielt sich nun allerdings nicht immer gleich im nächsten Jahr ab; die Mehrausgaben ziehen sich öfter durch mehrere Jahre hindurch.

II. Bei der Beratung der Nachweisungen für die Jahre 1894 und 1895[1]) beschäftigte sich der Landtag zum ersten Male mit den Mehrausgaben. Er hatte aber im Prinzip anscheinend nichts gegen dieses doch gewiß nicht alltägliche Verfahren einzuwenden und begnügte sich, den Antrag zu stellen, die Gesamtsumme der Mehrausgaben in den Nachweisungen erkenntlich zu machen.[2]) Die Militärverwaltung fühlte sich daher auch nicht veranlaßt, das Verfahren aufzugeben. Im Gegenteil. Die Mehrausgaben stiegen von Jahr zu Jahr enorm und überstiegen am Ende des Jahres 1899[3]) mit über 7½ Millionen die vorbehaltenen übertragbaren Fonds der einmaligen Ausgaben mit 6½ Millionen um mehr als eine Million. Die Höhe der übertragenen Fonds der fortdauernden Ausgaben ermöglichte, daß trotzdem noch ein Betrag von 1,8 Millionen tatsächlich auf das nächste Jahr übertragen werden konnte.

Seitdem sind die Mehrausgaben langsam, aber beständig „getilgt" worden und betrugen Ende 1903[4]) noch 1084000 Mark gegenüber einer Buchsumme von über 8 Millionen vorbehaltener übertragbarer Fonds der einmaligen Ausgaben. Ob die Militärverwaltung gewillt ist, dieses Institut abzuschaffen oder die Mehrausgaben bei Gelegenheit auch wieder einmal in die Höhe gehen zu lassen, ist demnach noch nicht abzusehen. Und deshalb ist es nicht nur wissenschaftlich interessant, sondern auch praktisch von Bedeutung, auf die Berechtigung des Verfahrens einzugehen.

Man könnte vielleicht meinen, es handle sich bei diesen Mehrausgaben um außeretatsmäßige Ausgaben. Unter außeretatsmäßigen Ausgaben[5]) im technischen Sinn versteht man jedoch erstens Ausgaben für Bedürfnisse, deren Befriedigung im Etat überhaupt nicht vorgesehen ist, weil die Bedürfnisse eben gar nicht vorherzusehen waren. Hier aber, wo wir es meist mit der Vollendung angefangener Bauten zu tun haben, kann von einer Nichtvoraussehbarkeit nicht die Rede sein. Und auch das zweite Moment der außeretatsmäßigen Ausgabe dürfte fehlen, die Dringlichkeit. Zwar behauptet die Militärverwaltung immer, die

[1]) Abg. 1897/98 Bd. XIX S. 832 ff., Ausschußbericht.

[2]) Diesem Wunsch kam die Militärverwaltung nach. Von nun ab werden die Buchgesamtsumme der übertragenen Fonds der einmaligen Ausgaben und die Gesamtsumme der Mehrausgaben in der Vorbemerkung zu den Nachweisungen besonders hervorgehoben und gegeneinander abgeglichen.

[3]) Abg. 1901/02 Bd. XII S. 488 ff.

[4]) Abg. 1905/06 Bd. VI S. 447.

[5]) Vgl. zu den außeretatsmäßigen Ausgaben unten S. 104; und zum Begriff: v. Ziegler a. a. O. S. 216 ff.

„schnellere Ausführung der Bauten sei im Interesse einer guten Truppenunterbringung unbedingt erforderlich" gewesen; wäre die Notwendigkeit wirklich so unabweisbar gewesen, so hätte man ja Mittel in den Etat einstellen können.

Weiter könnte man versucht sein, die Mehrausgaben unter die Etatsüberschreitungen einzureihen; für ein Bedürfnis ist eine bestimmte Summe in den Etat eingestellt; es wird jedoch tatsächlich mehr auf die Befriedigung des Bedürfnisses verwendet. Aber auch dieser Begriff paßt nicht; um eine Überschreitung im buchtechnischen Sinn handelt es sich ebenfalls nicht. In deren Wesen liegt es, daß für die Befriedigung eines bestimmt umrissenen Bedürfnisses eine bestimmte Summe in den Etat eingestellt und daß zur Befriedigung eben dieses Bedürfnisses in dem bestimmten Umfang mehr gebraucht wird als vorgesehen ist. Hier dagegen wird mit der größeren Summe auch ein größeres Bedürfnis befriedigt; es wird, um ein Beispiel zu gebrauchen, ein Bau auch wirklich weiter gefördert als es mit der in den Etat eingestellten Summe möglich und beabsichtigt gewesen ist.

Nein, weder unter dem Gesichtspunkt der außeretatsmäßigen Ausgabe noch unter dem der Etatsüberschreitung kann die Mehrausgabe betrachtet werden. Auch sie gehört, will man schon sie unter einen bekannten Begriff subsumieren, unter die Rubrik, die im Militäretat eine so große Rolle spielt, unter die Rubrik der Übertragungen.

Das neue ist nur, daß keine endgültige, sondern nur eine provisorische Übertragung beabsichtigt ist. Man überträgt vorbehaltene übertragbare Fonds der einmaligen Ausgaben auf andere Titel der einmaligen Ausgaben, wo augenblicklich die Mittel mangeln, mit der Absicht, sie später wieder zurückzuübertragen.

Wie aber steht es mit der Berechtigung der Militärverwaltung, solche provisorische Übertragungen vorzunehmen; kann sie es ohne Zustimmung des Landtags?[1]) Unseres Erachtens kann die Militärverwaltung nicht aus eigener Machtvollkommenheit die vorbehaltenen übertragbaren Fonds zur vorübergehenden Deckung der Mehrausgaben verwenden. Die übertragbaren Fonds sind auch nur Summen, die zur Befriedigung ganz bestimmter Bedürfnisse für erforderlich erachtet und dafür im Etat veranschlagt und bewilligt worden sind und bei denen der Militärverwaltung nur die Freiheit gelassen worden ist, die Verausgabung, wenn nötig, erst in einer späteren Zeit als der laufenden Budgetperiode vornehmen zu dürfen. Diese Summen für irgend einen andern Zweck, wenn auch nur provisorisch zu verwenden, steht der Militärverwaltung kein Recht zu. Sie hat vielmehr die Genehmigung des Landtags dazu einzuholen. Gibt sie, ohne diese Genehmigung einzuholen,

[1]) Merkwürdigerweise hat der Landtag noch nie verlangt, daß seine Zustimmung eingeholt, noch daß um nachträgliche Genehmigung nachgesucht werde.

Teile der übertragenen Fonds für andere Zwecke aus, so begeht sie eine Budgetverletzung, die der Heilung durch nachträgliche Genehmigung des Landtags bedarf. Und für die Erteilung dieser Genehmigung werden die nämlichen Grundsätze wie bei den außeretatsmäßigen Ausgaben Anwendung finden müssen, es werden die Momente der Unvorhersehbarkeit und der Dringlichkeit verlangt werden müssen.

## § 13. Die „eigenen Einnahmen" der Militärverwaltung.

I. Der bayerische Landtag, der besonders in den ersten Jahren argwöhnisch darüber wachte, daß in Bayern nicht mehr für Militärzwecke ausgegeben werde, als die vom Reich anteilmäßig festgesetzte Summe, nahm bei Beratung des Militäretats für 1872 unter seine Leitsätze über die Behandlung des Militäretats[1]) folgenden Satz auf:

„Einnahmequellen der bayerischen Kriegsverwaltung, welche aus Realitäten und Rechten usw. herrühren, müssen der bayerischen Staatskasse zugute gehen, da mit der vom Reich zugewiesenen Summe der Gesamtaufwand für das Heer und die zu demselben gehörigen Einrichtungen zu decken ist."

Es wurde ein entsprechender Antrag formuliert, der auf Anregung der Regierung eine Einschränkung dahin erhielt,[2]) daß die Ablieferung an die Staatskasse nur „in demselben Umfange, wie es hinsichtlich der Einnahmen der Militärverwaltungen der übrigen deutschen Heeresteile der Fall ist", zu erfolgen brauche. Mit dieser Einschränkung wurde der Antrag im Landtagsabschied[3]) gutgeheißen.

Was hat es mit diesen „Einnahmequellen der bayerischen Kriegsverwaltung aus Realitäten und Rechten" für eine Bewandtnis? Was haben sie mit dem Militäretat überhaupt zu tun?

Es handelt sich hiebei in der Hauptsache um Mieten und Pachtgelder aus Militärrealitäten und um Erlöse aus dem Verkauf entbehrlich oder unbrauchbar gewordener Mobilien und Immobilien.

Als „eigene Einnahmen der Militärverwaltung" werden diese Einnahmequellen von Regierung und Landtag kurzweg bezeichnet.[4])

II. Die Einnahmen aus dem Erlös von Mobilien wurden bis zu dem eben erwähnten Antrag als Rückeinnahmen der

[1]) Abg. 1872 Bb. III S. 192, Ziffer 7 der Leitsätze; vgl. oben S. 17.

[2]) Abg. 1871/72 St. B. II S. 686, 690, Reichsrat 1871/72 Prot. Bd. I S. 650.

[3]) Vom 28. April 1872 GesBl. 1871/72 S. 233 (Weber IX S. 364 ff.), § 39.

[4]) Gewöhnlich werden die Erlöse aus Immobilien nicht mit unter dem Begriff „Eigene Einnahmen" verstanden. Will man aber schon der Einfachheit halber — rechtlich handelt es sich (s. u.) gar nicht um Einnahmen einer speziellen Verwaltung — den Ausdruck anwenden, so fallen die Erlöse aus Grundstücken ebensogut darunter als die Mobilienerlöse.

Militärverwaltung betrachtet. Als solche wurden sie im Militäretat von den betreffenden, gleichartigen Ausgabepostulaten in Abzug gebracht. Im bayerischen Militäretat stand daher (z. B. für Pferdebeschaffung) eine kleinere Summe, als dem Reichsetat verhältnismäßig entsprochen hätte; es wurde eben ein Teil des Bedarfs schon durch diese Rückeinnahme gedeckt, so daß nicht mehr die ganze dem Reichsetat entsprechende Summe erforderlich war. Was so an dem einen Titel gespart wurde, wurde an irgend einer andern Stelle des Militäretats wieder zugesetzt.[1])

Bezüglich der Immobilien vertrat die Regierung grundsätzlich den Standpunkt, daß deren Erlöse auf Grund der Verfassung (Titel III) mit einem Verwendungszwecke behaftet seien, daß sie einen besonderen, dem Einfluß des Landtags durchaus entrückten Staatsgüterkaufschillingsfonds bilden müßten, um von dort aus den verfassungsmäßigen Zwecken des § 7 Tit. III VerfUrk. zugeführt zu werden. Es wurde nun mit diesen Erlösen — zum Teil wenigstens — in ähnlicher Weise verfahren wie mit den Mobilienerlösen. Sie wurden zu Militärbauten verwendet und mit den dadurch — den Reichsansätzen gegenüber — gemachten Einsparungen wurden andere militärische Bedürfnisse befriedigt.

Sonach wurden in Bayern Anfangs der 70er Jahre neben der vom Reich festgesetzten Summe noch Ausgaben in der Höhe der Mobilienerlöse und eines Teils der Immobilienerlöse[2]) für Heereszwecke gemacht. Dies verstieß natürlich gegen das Dogma, daß in Bayern nur die vom Reich festgestellte Summe für das Heer ausgegeben werden brauche, ja dürfe,[3]) und war der Anlaß für den eingangs erwähnten Antrag auf Ablieferung der eigenen Einnahmen.

Nach Annahme dieses Antrags wurden die Mieten und Pachtgelder und die Erlöse aus Mobilien im Militärbudget zusammengestellt und auch an die Zentralstaatskasse abgeliefert.[4])

Die Behandlung der Erlöse aus Grundstücken jedoch blieb die gleiche wie bisher. Beim Militäretat 1876/77 kam es ihretwegen offenbar zu Verhandlungen zwischen Regierung und Landtag. Der Abgeordnete Dr. Frankenburger referierte darüber im Plenum.[5])

---

[1]) Vgl. dazu und zum folgenden die Ausführungen des Abgeordneten Dr. Frankenburger, Abg. 1877/78 St. B. I S. 12.

[2]) Möglicherweise wurden auch sämtliche Immobilienerlöse so verwendet; das ist nicht zu ersehen.

[3]) Darüber vgl. § 14.

[4]) Die Gesamtsumme der eigenen Einnahmen war in den ersten Jahren sehr niedrig; offenbar wurden doch nicht gleich alle derartigen Einnahmen eingestellt. Nunmehr beträgt die Summe seit langen Jahren schon ständig ungefähr ½ Million. Im Etat 1876 (Abg. 1876 Bb. II S. 76) finden wir 84 000 Mk. eigene Einnahmen, 1877 (Abg. 1877 Bb. I S. 84) — als Erfolg der Frankenburgerschen Erörterungen — ca. 375 000 Mk., 1880 (Abg. 1880/81 Bb. X S. 4) ca. 485 000 Mk., 1886 (Abg. 1885/86 Bb. IX S. 396 f.) 465 000 Mk.

[5]) Abg. 1877/78 St. B. I S. 12.

Er erklärte, der Ausschuß habe beschlossen, 3 Posten (Erlöse aus verkauften Grundstücken) im Gesamtbetrag von ca. 86 000 Mk., die das Kriegsministerium für Neubauten bewilligt haben wollte,[1]) zu streichen und dem Staatsgüterkaufschillingsfonds zufließen zu lassen, da die Militärverwaltung nicht mehr als die vom Reich festgesetzte Summe verausgaben solle.

Für dieses Jahr blieb es bei der „Streichung der Bewilligungen". Die Militärverwaltung wandte das eben erörterte Verfahren aber bald wieder an,[2]) und seit Ende der 90er Jahre bis in die neueste Zeit wurden in immer steigendem Maße[3]) die Erlöse von Grundstücken über die vom Reich festgesetzte Summe hinaus zur Deckung der einmaligen Ausgaben verwendet.

III. Wie aus dem Antrag vom Jahre 1872 ersichtlich ist, wurde auch hier wieder der Versuch gemacht, Reichsrecht oder doch wenigstens Reichsgewohnheiten ohne weiteres herüberzunehmen; die eigenen Einnahmen sollten in dem gleichen Umfang an die Staatskasse abgeliefert werden wie dies im Reich der Fall sei. Im Reich ist der Grundsatz anerkannt, daß solche eigene Einnahmen einer Verwaltung nicht zur Bestreitung von Ausgaben verwendet werden dürfen, welche nicht im Reichshaushaltsetat aufgeführt sind; sie müssen vielmehr im Reichsetat als Einnahmen eingestellt werden.[4]) Dieser Grundsatz ist dann, was die Erlöse aus Veräußerungen betrifft, im Reichseigentumsgesetz noch ausdrücklich anerkannt worden.[5]) Die eigenen Einnahmen können somit im Reich nicht ohne weiteres für Heereszwecke Verwendung finden, stehen der Militärverwaltung nicht zur Verfügung.

Daß von einer, sei es direkten, sei es analogen Anwendung dieser Grundsätze des Reichseigentumsgesetzes keine Rede sein kann, brauchen wir nicht mehr zu betonen. Wir müssen die Entscheidung auch hier wiederum im bayerischen Staatsrecht suchen.

---

[1]) Im Ausschußbericht (Abg. 1877 Bb. I S. 290) ist tatsächlich von „Bewilligung" in diesem Zusammenhang die Rede. Technisch vollzieht sich diese Verwendung der Erlöse so; in den Erläuterungen zu irgend einem Titel heißt es: der Neubau ist mit 100 000 Mk. veranschlagt, hievon geht ab für eine verkaufte Remise 10 000 Mk., bleibt 90 000 Mk.; diese Ziffer wird in den Etat eingesetzt; vgl. z. B. a. a. O. S. 217.

[2]) Vgl. z. B. den Etat für 1886/87, Abg. 1885/86 Bb. IX S. 531 (Erläut. zu Titel 6) und S. 533 (Erläut. zu Tit. 9).

[3]) Vgl. die Nachweisungen für 1899 (Abg. 1901/02 Bb. XII S. 495, 503): aus veräußerten Grundstücken an der Schleißheimerstraße ca. 232 000 Mk., Erlöse aus dem alten Kaserngebäude in Aschaffenburg 185 000 Mk. usw.; ebenso Abg. 1903/04 Bb. XVII S. 377 (Etat 1900), Abg. 1905/06 Bb. VI S. 343 ff. (Etat 1902).

[4]) Vgl. Laband, Staatsrecht Bb. IV S. 493.

[5]) Reichsgesetz über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 23. Mai 1873, RGBl. S. 113 § 10; dort heißt es, daß „alle Einnahmen aus Veräußerungen von Grundstücken, Materialien, Utensilien oder sonstigen Gegenständen, welche sich im Besitz einer Reichsverwaltung befinden, für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden müssen."

IV. Was die Mieten und Pachtgelder angeht, so scheint uns die Forderung des Landtags, sie in den Militäretat einzustellen, unbegründet zu sein. Der Militäretat ist die Übersicht der Heeresausgaben und der dafür zu verwendenden Einnahmen; da ja aber der Landtag die eigenen Einnahmen doch gerade der Militärverwaltung entzogen und nicht zur Deckung von Heeresbedürfnissen verwendet wissen will, so hat es keinen Sinn, ihre Einstellung in den Militäretat zu verlangen. Die Mieten und Pachtgelder auch aus den militärischen Grundstücken sind allgemeine Staatseinnahmen und gehören als solche in das allgemeine Budget.[1]) Damit ist auch schon gesagt, daß sie von der Militärverwaltung nicht ohne weiteres verausgabt werden dürfen.

Wichtiger und schwieriger ist die Frage, wie es sich mit dem Erlös aus den Verkäufen von Mobilien und Immobilien verhält.[2]) Bevor wir ihre Lösung versuchen, müssen wir erst kurz auf das Recht des Staatsguts eingehen.

Vom Staatsgut handelt Titel III der Verfassungsurkunde. Es wird darin die Trennung des Staatsguts vom Privateigentum des Königs und die grundsätzliche Unveräußerlichkeit des Staatsguts ausgesprochen. Zum Staatsgut gehören nicht nur sämtliche Immobilien, gleichviel ob Finanz- oder Verwaltungsvermögen, sondern auch Mobilien. So ist in Ziff. 3 des § 2 als Bestandteil des unveräußerlichen Staatsguts aufgeführt: „Alles Geschütz, Munition, alle Militärmagazine und was zur Landeswehr nötig ist." Darunter dürften auch die Mobilien fallen, deren Erlöse die Hauptposten der eigenen Einnahmen[3]) ausmachen: die ausrangierten Dienstpferde und die entbehrlich und unbrauchbar gewordenen Materialien usw.[4])

Das Veräußerungsverbot gilt u. a. nicht (§ 6 Ziff. 4): für alle Veräußerungen, welche bei den Staatsgütern dem Staatszwecke gemäß und infolge der bereits erlassenen Vorschriften nach richtigen Grundsätzen der fortschreitenden Staatswirtschaft . . . für gut befunden werden.[5]) Für bewegliche Sachen gilt nach § 7 Abs. II das Veräußerungsverbot überhaupt nicht.

[1]) Da sie von der Militärverwaltung an die Zentralstaatskasse abgeliefert werden müssen, kommen sie ja tatsächlich doch noch ins allgemeine Budget; wir meinen hier aber, sie gehören nur dahin und haben mit dem Militäretat gar nichts zu tun.

[2]) Wir nehmen die Mobilien und die Immobilien mit Absicht zusammen; ein Grund, sie verschieden zu behandeln, besteht, wie wir sehen werden, nicht.

[3]) In dem Sinne, in dem der Begriff beim Militäretat gebraucht wird.

[4]) Vgl. z. B. die Übersicht (Abg. 1880/81 Bb. X S. 4), in der bei einer Gesamtsumme von ca. 485 000 Mk. eigener Einnahmen auf ausrangierte Dienstpferde ein Betrag von 198 000 Mk. und auf Materialien usw. ein Betrag von 151 000 Mk. entfällt.

[5]) Laband (Staatsrecht Bd. IV S. 345) versteht unter Verwaltungsvermögen alle Wertobjekte, welche zum Dienst der Behörden und zum Be-

Nach § 7 Abs. I dürfen jedoch durch solche Verkäufe die Staatseinkünfte nicht geschmälert werden, sondern es soll als Ersatz entweder eine Dominikalrente bedungen werden oder der Kaufschilling zu neuen Erwerbungen oder zur zeitlichen Aushilfe des Schuldentilgungsfonds oder zu anderen das Wohl des Landes bezielenden Absichten verwendet werden. Dieser Satz kann sich nur auf das Finanzvermögen des Staats beziehen, da ja das Verwaltungsvermögen normalerweise gar keine Einkünfte trägt.[1])

Daraus muß nun aber auch der Schluß gezogen werden, daß die Verpflichtungen, die im zweiten Teil des § 7 Abs. I für den Fall des Verkaufs von Finanzvermögen ausgesprochen sind, beim Verkauf von Verwaltungsvermögen nicht gelten. Das bedeutet, daß der Erlös aus Verwaltungsvermögen nicht eine mit einem bestimmten Verwendungszweck behaftete Summe, sondern eine allgemeine Staatseinnahme ist, daß solche Erlöse nicht zum Staatsgüterkaufschillingsfonds fließen müssen.[2])

Diese Auslegung ist auch recht wohl mit dem dem Titel III zugrunde liegenden Gedanken zu vereinbaren. Denn wenn dort das Staatsgut grundsätzlich für unveräußerlich erklärt ist, so hat dies doch wohl den Zweck, es in seinem Bestand unvermindert zu erhalten. Bei Verwaltungsvermögen aber ist eine Besorgnis, daß es sich vermindern könne, unbegründet; es ist als „Inventar" notwendig zur Erfüllung der Staatsaufgaben, und es ist gar nicht denkbar, daß es veräußert werde, ehe neues gleichartiges Vermögen beschafft wäre. Sonach ist es zur Erhaltung des Staatsguts, soweit es Verwaltungsvermögen ist, gar nicht erforderlich, daß der Erlös der in § 7 für das Finanzvermögen bestimmten Verwendung zugeführt werde, und daher weiter nicht nötig, daß der Erlös überhaupt in den Staatsgüterkaufschillingsfonds fließe.[3])

---

trieb der Staatsanstalten gehören: das Inventar des Staats. — Gegenstände des Verwaltungsvermögens werden daher durchweg einer Erneuerung von Zeit zu Zeit bedürfen; sie werden durchweg dem allgemeinen Veräußerungsverbote nicht unterliegen.

[1]) So richtig Seydel (Staatsrecht II S. 383), der ebenso richtig den andern Schluß verwirft, daß aus dieser Auslegung des § 7 nun wieder geschlossen werden müßte, daß für Verwaltungsvermögen das Veräußerungsverbot unbedingt gelte (S. 384).

[2]) And. A. ist Seydel, Staatsrecht II S. 389. Nach ihm wären Erlöse aus veräußerten Staatsgütern (also wohl auch Mobilienerlöse! d. V.) nie laufende Einnahmen, sondern stets staatliches Grundstockvermögen.

[3]) Ähnliche Gedanken hat schon der Abgeordnete Dr. Frankenburger im Jahre 1877 im Landtag geäußert (Abg. 1877/78 St. V. I S. 12 f.). Er meint, aus formellen Gründen könne man allerdings behaupten, daß diese Erlöse aus Grundstücken in den Staatsgüterkaufsschillingsfonds fließen müßten; materiell aber würde durch Einziehung dieser Erlöse zur Staatskasse das Staatsgut in keiner Weise gemindert, sondern im Gegenteil repräsentierten die dagegen zu beschaffenden Gebäude einen weit größeren Wert als der Betrag dieser Erlöse ausmache; es sei daher kein Unrecht, den Erlös aus militärischen Gebäuden, welche sofort durch neue von höherem Werte ersetzt würden, auch zur Deckung laufender Ausgaben wieder zu verwenden

V. Fassen wir nun zusammen:

Die Erlöse aus verkauften Staatsverwaltungsvermögen, gleichviel ob es sich um Mobilien oder Immobilien handelt, sind allgemeine Staatseinnahmen; Erlöse aus Staatsfinanzvermögen dagegen fließen in den Staatsgüterkaufschillingsfonds, müssen dort verbucht und von dort aus ihrer Verwendung entsprechend dem § 7 Abs. I Titel III VU. zugeführt werden.[1])

Die Frage, was die Erlöse mit dem Militäretat zu tun haben, löst sich nunmehr leicht:

Die Erlöse aus dem Staatsverwaltungsvermögen gehören als allgemeine Staatseinnahmen in den Einnahmenteil des allgemeinen Budgets und haben mit dem Militäretat nichts zu tun, brauchen dort nicht aufgeführt zu werden.

Die Erlöse aus dem Finanzvermögen haben an sich ebenfalls nichts mit dem Militäretat zu tun; sie sind Einnahmen des nicht budgetmäßigen Staatsgüterkaufschillingsfonds.

Was nun das Recht der Verwendung dieser Erlöse anlangt, so steht dem Landtag ein Einfluß auf den Staatsgüterkaufschillingsfonds nicht zu, und damit auch nicht auf die Verwendung der Finanzvermögenserlöse. Dagegen dürfen die Erlöse aus Verwaltungsvermögen als allgemeine Staatseinnahmen nicht ohne Zustimmung des Landtags weiter verwendet werden.

Die Grundstückserlöse, die gegenwärtig immer für Heereszwecke mitverwendet werden, dürften regelmäßig Erlöse aus Verwaltungsvermögen sein. Indem nun die Regierung sie — durch Aufrechnung in den Erläuterungen[2]) — mit in den Militäretat

d. h. (sagen wir) sie als allgemeine Staatseinnahmen zu behandeln; eine Entscheidung dieser prinzipiell wichtigen Frage wolle er jedoch jetzt noch nicht fällen. — Wie schon erwähnt, wurden in diesem Jahr die Erlöse aus Militärgrundstücken auf Antrag des Landtags doch dem Staatsgüterkaufschillingsfonds zugeführt.

[1]) Für die Entscheidung in diesem Punkt spielt es keine Rolle, ob dem König allein das Recht der Veräußerung zusteht oder ob er an die Zustimmung des Landtags gebunden ist. Wir sagen ja hier nur, daß der Erlös aus Verwaltungsvermögen als allgemeine Staatseinnahme in das allgemeine Budget gehört. — Nicht richtig ist es daher jedenfalls, wenn Seydel (Staatsrecht II S. 389) dem Landtag jegliches Mitwirkungsrecht bei der Verwendung des Erlöses aus verkauften Staatsgütern abspricht. — Was die Zustimmung des Landtags zur Veräußerung selbst anlangt, so ist in der VU. ausdrücklich nur ein Zustimmungsrecht zur Veräußerung oder Verwendung allgemeiner Stiftungen in ihrer Substanz für andere als ihre ursprünglichen Zwecke (§ 17 Titel VII) und zur Verleihung von Staatsdomänen oder Staatsrenten zur Belohnung usw. (§ 18 Tit. VII) statuiert. Im übrigen dürfte somit die Veräußerung von Staatsfinanzvermögen, soweit es überhaupt veräußerlich ist, nicht an die Zustimmung des Landtags geknüpft sein. Dagegen werden wir der Regierung wohl kaum das Recht zusprechen können, Verwaltungsvermögen nach Belieben zu veräußern; wenn auch keine Zustimmung des Landtags erforderlich ist, so werden wir doch als Voraussetzung des Veräußerungsrechts annehmen müssen, daß die Mittel für den Ersatz schon bewilligt sind.

[2]) Darüber siehe oben S. 78 Anm. 1.

aufnimmt, werden sie ja inzidenter eigentlich der Beschlußfassung des Landtags mit unterworfen, so daß materiell gegen das ganze Verfahren mit Grund nichts eingewendet werden kann.

Aber in formeller Hinsicht bestehen doch erhebliche Bedenken. Wenn Bayern für Heereszwecke tatsächlich mehr ausgeben will als die vom Reich festgestellte Summe,[1]) so sollte es eben zur Deckung der Gesamtmilitärausgaben neben der vom Reich überwiesenen Entschädigungssumme noch einen Teil der Staatsgütererlöse in den Militäretat einstellen; und zwar in den Einnahmenteil; dafür wären dann im Ausgabenteil die Ausgaben für Neubauten in ihrem vollen Betrage einzusetzen, d. h. ohne vorher in den Erläuterungen die Erlöse aus verkauften Militärrealitäten als eine Art Rückeinnahme von der Gesamtkostensumme der einzelnen Neubauten abzuziehen.

So wie die Sache jetzt gehandhabt wird, ist die Budgetierung unübersichtlich und irreführend. Unübersichtlich, weil die Gesamtsumme, die über die vom Reich festgestellte Summe hinaus in Bayern für Heereszwecke ausgegeben wird, erst durch Addieren der einzelnen Erlöse errechnet werden muß; irreführend, weil der flüchtige Betrachter des Militäretats den Eindruck gewinnen muß, es werde in Bayern für Heereszwecke wirklich nur die Summe ausgegeben, die der Reichsgesamtsumme nach Verhältnis der Bevölkerungsziffern entspricht, d. h. die durch das Reich festgestellte Mindestsumme.

## IV. Abschnitt:

# Nachforderungen Bayerns und Rückforderungen des Reichs.

### § 14. Im allgemeinen.

Wir haben die Ziffer II des Abs. III § 5 Abt. III Bündnisvertrags dahin ausgelegt: Bayern verpflichtet sich, seinem Militärbudget eine Summe zugrunde zu legen, die nach Verhältnis der Kopfstärke der Summe entspricht, die durch den Militäretat des Deutschen Reichs für die übrigen Teile des Reichsheeres ausgesetzt wird: dafür bekommt Bayern vom Reich, das seine Militärausgaben aus Einnahmen bestreitet, zu denen Bayern in gleicher Weise beiträgt wie die übrigen Einzelstaaten, eine entsprechende Summe zurückerwiesen.

Diese Bestimmungen können solange keinen Zweifel ergeben, als das Reich seine veranschlagte Summe ganz, aber auch nicht mehr ausgibt und als Bayern genau die Summe verbraucht, die unter Zugrundelegung des Reichsvoranschlages verhältnismäßig

[1]) Vgl. unten S. 83 f.

auf Bayern trifft. Dieser Zustand wird einleuchtender Weise nicht nur nicht die Regel sein, sondern überhaupt kaum vorkommen.

Wie gestalten sich aber dann die finanziellen Beziehungen zwischen Reich und Bayern? Muß Bayern zurückzahlen, kann es nachfordern?

Vier Fälle sind möglich; sie müssen einzeln erörtert werden.

1. Es ist denkbar, daß das Reich mehr braucht als im Voranschlag angesetzt war. In der Praxis ist in diesem Fall Bayern immer eine entsprechende Quote nachträglich rückvergütet worden, und die Übung ist auch rechtlich begründet.[1])

Positiv entschieden ist die Frage im Vertrag ja nicht. Der Vertrag sagt nur, daß Bayern einen dem Reichsvoranschlag nach Verhältnis der Kopfstärken entsprechenden Geldbetrag zu veranschlagen habe und dafür eine gleiche Summe vergütet bekomme. — Der Mehrverbrauch im Reich kann nun zwei Gründe haben. Es können Etatsüberschreitungen vorgekommen sein. Die Momente, die solche Überschreitungen verursachen,[2]) werden ihre Wirkung normalerweise ebenso in Bayern äußern, wie im Reich. Es wäre daher eine engherzige und unbillige Auslegung des Vertrags, wollte man Bayern in diesem Fall keinen entsprechenden Nachschuß zugestehen. Der Mehrverbrauch im Reich kann weiter in der Bewilligung eines Nachtragsetats zum Ausdruck kommen; dann haben sich nachträglich Bedürfnisse herausgestellt, die im Hauptetat noch keine Berücksichtigung erfahren haben und auch nicht erfahren konnten. Ebenso nun, wie bei Bewilligung eines Nachtragsetats im Reich der Geldbetrag, den Bayern auf Grund des Vertrags verwenden muß, sich um eine entsprechende Summe erhöht, werden wir Bayern andererseits auch einen Anspruch auf Nachzahlung zubilligen müssen.[3])

2. Es ist denkbar, daß Bayern mehr braucht als die Quote, während das Reich über seinen Voranschlag nicht hinausgeht.

Man sollte annehmen, daß dieser zweite Fall die Regel bilden müßte, da ja das Kriegsministerium, die Militärjustizverwaltung

[1]) Ebenso Seydel, Komm. S. 347 und Staatsrecht III S. 715, ohne Begründung, desgl. Rauchalles a. a. O. S. 225, Anm. 7d zu Art. 62.

[2]) Besonders Preissteigerungen der Lebens- und Futtermittel kommen hier in Betracht.

[3]) Es sei hier einer Ausführung bei Arndt gedacht (a. a. O. S. 495). Arndt spricht von der Behandlung des Reichsdefizits und des bayerischen Defizits. Dabei meint er, Bayern habe einerseits keinen Anspruch darauf, daß das Reich Bayerns Defizit mittrage, wie anderseits das Reich nicht verlangen könne, daß Bayern das Reichsdefizit mitdecke; praktisch käme das aber auf dasselbe heraus, wie wenn man annehme, Bayern brauche sein Defizit nicht zu tragen, müsse aber für ein Reichsdefizit mitaufkommen. — Arndt erschöpft einerseits die Kollisionsmöglichkeiten nicht; zum andern scheint seinen Ausführungen der Irrtum zugrunde zu liegen, daß sich im Reich immer zur gleichen Zeit ein Defizit ergeben müsse wie in Bayern (vgl. auch Laband, Staatsrecht IV S. 53 Anm. 4), und daß weiter diese Fehlsummen Bayerns und des Reichs sich wie die Friedenspräsenzstärken Bayerns und des Reichs zu einander verhalten müßten.

(besonders der bayerische Senat am Reichsmilitärgericht), der Generalstab, die Pensionen u. a. m. notorisch erheblich mehr verschlingen, als nach dem entsprechenden Reichsansatz auf Bayern treffen würde.

Tatsächlich wird ja auch, wie wir im vorigen Paragraphen gesehen haben, alljährlich ein erheblicher Betrag über die vom Reich festgestellte Summe hinaus für Heereszwecke dadurch verwendet, daß die Erlöse aus Militärrealitäten — zum Teil wenigstens — zur Deckung der Kosten militärischer Neubauten wieder mitverbraucht werden. Offiziell aber kommt das nicht zum Ausdruck. Offiziell haben die sämtlichen bayerischen Militäretats seit 1870 mit der vom Reich festgestellten Summe abgeschlossen und hat es noch nie ein Defizit gegeben.

So konnte es kommen, daß sich im Landtag die Ansicht bildete, Bayern brauche vertragsmäßig keine Mark über die vom Reich festgesetzte Summe hinaus für seine Armee zu verwenden.[1]) Die Ansicht wurde immer sofort vom Kriegsminister reprobiert.[2]) Sie ist auch ganz zweifellos nicht haltbar.

Wenn Bayern mehr als seine Quote braucht,[3]) dann hat es keinen Anspruch darauf, diesen Mehraufwand vom Reich ersetzt zu bekommen; es muß sein Defizit selbst decken. Das ist, wie Thudichum zutreffend bemerkt hat,[4]) eine Konsequenz aus dem bayerischen Zusatz zu Art. 58 RV., eine Konsequenz daraus, daß Bayern formell frei schalten und walten darf.[5]) Ein anderer Rechtszustand wäre eine ungerechte Bevorzugung Bayerns und würde der Verschwendung in der bayerischen Militärverwaltung Tür und Tor öffnen.

Wir werden aber noch weiter gehen müssen. Wenn Bayern bei Aufstellung seines Budgets zu der Erkenntnis kommt, daß die vom Reich festgestellte Summe nicht ausreicht, die Verpflichtungen gegen das Reich in bezug auf Formation, Organisation und Ausbildung zu erfüllen, so muß es eventuell schon in seinem Budget über die Minimalsumme hinausgehen. Auch das ist eine Konsequenz aus der Selbständigkeit der bayerischen Finanzverwaltung, aus dem Zusatz zu Art. 58 RV.

Die gegenteilige Meinung findet nirgends im Vertrag einen Stützpunkt.[6])

[1]) Vgl. Abg. 1877/81 St. B. II S. 628, 1881/82 St. B. I S. 541 ff.
[2]) A. a. O. S. 629 ff. bzw. S. 570.
[3]) sc. während das Reich auskommt mit seinem Voranschlag.
[4]) Thudichum a. a. O. S. 89 Anm. 2, vgl. oben S. 19 f., 31.
[5]) Ebenso Seydel, Staatsrecht II S. 714; ohne Begründung.
[6]) Vertreten wird sie von Seydel (Staatsrecht III S. 716): Bayern sei nicht verpflichtet, für diejenigen Heeresausgaben, welche nach dem Reichshaushaltsetat gemeinschaftliche Ausgaben des ganzen Reichs seien und zu deren Deckung der genannte Gesamtbetrag bestimmt sei, Zuschüsse aus Landesmitteln in seinem Etat vorzusehen. Derselben Ansicht anscheinend Rauchalles a. a. O. S. 225, Anm. 7c zu Art. 62.

3. Es ist denkbar, daß das Reich weniger braucht als veranschlagt worden ist. Hat es in diesem Fall ein Rückforderungsrecht gegen Bayern?

4. Es ist schließlich denkbar, daß Bayern weniger braucht, als nach dem Reichsvoranschlag verhältnismäßig auf Bayern trifft. Das ist der Fall der „Ersparnisse am bayerischen Militäretat", der einzige, mit dem sich Theorie und Praxis eingehender beschäftigt haben.

Diesen beiden letzten Möglichkeiten, dem Fall der Ersparnis am Reichsetat und dem Fall der Ersparnis am bayerischen Militäretat soll je noch ein besonderer Paragraph gewidmet werden.

## § 15. Ersparnisse am Reichsmilitäretat und ihr Einfluß auf Bayern.

Der Tatbestand, welcher der folgenden Erörterung zugrunde liegt, ist: das Reich braucht tatsächlich weniger, als im Reichsmilitäretat veranschlagt worden ist.

I. In den ersten Jahren forderte das Reich nie etwas zurück, wenn es Ersparnisse am Militäretat gemacht hatte. Eine Wendung trat zuerst bei den Pensionen ein.

Das Reichsmilitärpensionsgesetz vom 27. Juni 1871[1]) regelte die Pensionsverhältnisse der Militärpersonen des Reichsheers und der kaiserlichen Marine. Die Pensionen, die sich natürlicherweise aus der steten Verjüngung des Offiziers- und Beamtenapparats ergeben, wurden als ein Teil der fortdauernden Ausgaben ins ordentliche Budget aufgenommen. Dagegen wurden die Ausgaben für die Pensionen aller derer, die infolge des Krieges von 1870/71 dienstuntauglich und daher pensionsberechtigt geworden waren, mit Recht von Anfang an als eine außerordentliche Last behandelt. Die ersten Jahre wurden Teile der eingehenden Kriegsentschädigung zu ihrer Deckung verwandt. Dann entschloß man sich zu einer grundsätzlichen Regelung, um die Ansprüche der Invaliden aus dem Kriege von 1870/71 für immer sicher zu stellen: Der Reichsinvalidenfonds wurde mit einem der Kriegsentschädigung entnommenen Kapital von 187 Millionen Taler gegründet.[2]) Die Höhe dieses Kapitals war so bemessen, daß es mit dem Erlöschen der Pensionsansprüche aus Anlaß des Krieges von 1870/71 aufgezehrt sein sollte.

An sich wäre die Abtrennung der Pensionen aus Anlaß des Krieges 1870/71 vom allgemeinen Pensionsfonds durch Anweisung auf einen besonderen Fonds kein Grund gewesen, das vertrags-

[1]) RG. betreffend die Pensionierung und Versorgung der Militärpersonen des Reichsheers und der kaiserlichen Marine, sowie die Bewilligungen für die Hinterbliebenen solcher Personen vom 27. Juni 1871, RGBl. S. 275 ff.

[2]) RG. betr. die Gründung und Verwaltung des Reichsinvalidenfonds vom 23. Mai 1873, RGBl. S. 117.

mäßige Prinzip zu durchbrechen, wonach Bayern den Aufwand für sein Heer selbst aufbringt und dafür eine Gesamtsumme als Entschädigung überwiesen bekommt. Es wäre sehr wohl denkbar gewesen, daß Bayern alljährlich ein der Kopfstärke seines Heers im Verhältnis zum übrigen Reichsheer entsprechender Betrag aus dem Reichsinvalidenfonds, zur Gesamtsumme verrechnet, zur Verfügung gestellt worden wäre. Die Übung gestaltete sich jedoch anders: Bayern meldet seinen tatsächlichen Bedarf an Pensionen aus Anlaß des Krieges 1870/71 beim Reich an und bekommt ihn vom Reich direkt zur Auszahlung angewiesen.[1]) Eine selbständige Tätigkeit ist Bayern insoweit nicht geblieben. Die bayerische Militärverwaltung hat auch die Konsequenzen daraus gezogen und stellt die Summe überhaupt nicht in den Etat ein.[2])[3])

Es zeigte sich bald, daß der Reichsinvalidenfonds voraussichtlich nicht aufgebraucht werden, daß er eine größere Belastung vertragen würde. Daher wurden seine Ausgaben vermehrt, indem man

1. verschiedene andere Pensionsausgaben auf ihn anwies und

2. den Kreis der Invaliden aus dem Kriege 1870/71 dadurch erweiterte, daß man den Nachweis der Invalidität auf Grund des Kriegs von 1870/71 erleichterte.

II. Hier interessieren nur die Änderungen, im Sinne der Ziff. 1, wozu mehrere Gesetze ergangen sind:[4])

Durch das Abänderungsgesetz vom 11. Mai 1877[5]) wurden dem Reichsinvalidenfonds zur Last gestellt:

a) Die Ausgaben des Reichs an Pensionsunterstützungen für Angehörige der vormals schleswig-holsteinischen Armee und deren Witwen und Waisen,

b) die dem Reichshaushaltsetat zur Last fallenden Pensionen

[1]) Es handelt sich um erhebliche Beträge; noch im Jahre 1906 wurden für Zahlung dieser Invalidenpensionen an Bayern 7 636 000 Mk. überwiesen.

[2]) Der Posten war im Etat überhaupt nicht erwähnt; erst im Jahre 1905 regte der Finanzausschuß an, den Posten im Etat vorzutragen (Abg. 1905/06 St. B. III S. 315), und seitdem geschieht dies in den Erläuterungen.

[3]) Genau wie die Pensionen aus Anlaß des Kriegs 1870/71 wurden die Ehrenzulagen für Inhaber des eisernen Kreuzes von 1870/71 behandelt (RG. vom 2. Juni 1878, RGBl. S. 99); ein bedeutungsloser Posten.

[4]) Im Sinne der Ziffer 2 erging das Reichsgesetz vom 31. Mai 1901, RGBl. S. 193. Die Pensionen aller seit 1876 pensionierten Offiziere wurden bis dahin aus dem allgemeinen Pensionsfonds gezahlt. Durch das Gesetz von 1901 wurde auch später pensionierten Offizieren die Möglichkeit eröffnet, den Beweis zu erbringen, daß ihre Dienstunfähigkeit aus dem Kriege 1870/71 herrühre. Wer den Beweis erbrachte, wurde auf den Reichsinvalidenfonds übernommen. Vgl. Abg. 1905/06 St. B. III S. 315.

[5]) RG. wegen Abänderung des Gesetzes vom 23. Mai 1873 betr. den Reichsinvalidenfonds und des Gesetzes vom 8. Juli 1873 betr. den nach dem Gesetz vom 8. Juli 1872 einstweilen reservierten Teil der französischen Kriegsentschädigung, vom 11. Mai 1877, RGBl. S. 495.

für Militärpersonen, die durch die Kriege vor 1870/71 invalide und dienstunfähig geworden sind,

c) für die Hinterbliebenen der in den Kriegen vor 1870 gefallenen Personen.

In Abs. II des § 1 des erwähnten Gesetzes wurde bestimmt: „Dem Königreich Bayern wird zur Bestreitung der mit b und c gleichartigen Ausgaben [1]) alljährlich aus den Mitteln des Reichsinvalidenfonds eine Summe überwiesen, welche sich nach der Höhe der im Reichshaushaltsetat für b und c für Angehörige der Landarmee und deren Hinterbliebene in Ansatz kommenden Ausgaben im Verhältnis der Kopfstärke des kgl. bayerischen Militärkontingents zu jenen der übrigen Teile des Reichsheers bemißt."

Nach dem Wortlaut des Gesetzes hat es den Anschein, als ob gemäß den Bestimmungen des Vertrags an Bayern ein der Kopfstärke seines Kontingents entsprechender Betrag — zur Gesamtsumme verrechnet — zu seiner freien Verfügung überwiesen werden sollte und als ob das Reich, wie es bisher die Übung gewesen war, nichts zurückfordern wollte, falls der veranschlagte Bedarf im Reich nicht ganz ausgegeben werden sollte. Die Praxis gestaltete sich aber anders. Allerdings bekam Bayern die Summe, die nach dem veranschlagten Bedarf des Reichs verhältnismäßig auf Bayern traf, immer überwiesen. Aber wenn das Reich seinerseits an diesen Posten Einsparungen machte, so verlangte es von Bayern einen entsprechenden Betrag zurück. Ein einfaches Beispiel wird dies besser, als es Worte können, erklären: Waren für das Reich außer Bayern 80 Mk. angesetzt, für Bayern 10 Mk., und gab das Reich tatsächlich nur 60 Mk. aus, so verlangte es von Bayern 2½ Mk. zurück.

Durch ein zweites Abänderungsgesetz [2]) wurden auf den Reichsinvalidenfonds übernommen:

a) Die Pensionen an frühere Angehörige der vormals schleswig-holsteinischen und dänischen Armee, die bisher aus preußischen und oldenburgischen Landesfonds gezahlt wurden,

b) diejenigen bisher aus sächsischen Landesmitteln bezahlten Beträge, welche an sächsische Invaliden aus den Kriegen vor 1870 über die bisher aus Reichsmitteln bezahlten Beträge hinaus nach Maßgabe preußischer Gesetze zu zahlen sein würden.

Entsprechend dem Gesetz vom 11. Mai 1877 § 1 Abs. II bestimmte dieses Gesetz, daß „die nach dem Gesetz vom 11. Mai 1877 dem Königreich Bayern zu überweisende Summe sich um den Betrag erhöhe, der den hienach dem Reichsinvalidenfonds zur Last fallenden Ausgaben nach dem Verhältnis der Kopfstärke des

[1]) Warum nicht auch für „a", ist nicht einzusehen; eine Korrektur ist auch später eingetreten, vgl. S. 88 Anm. 3.

[2]) RG. betr. die Übernahme bisher aus Landesfonds gezahlter Pensionen auf das Reich, vom 17. Juni 1878, RGBl. S. 127.

kgl. bayerischen Militärkontingents zu jenen der übrigen Teile des Reichsheers entspreche".

Ein drittes Gesetz[1]) übertrug auf den Reichsinvalidenfonds:

a) Die bisher aus dem Etat des allgemeinen Pensionsfonds gezahlten Pensionen ehemaliger französischer Militärpersonen und deren Angehörigen (Zusatzkonvention zu dem am 10. Mai 1871 zu Frankfurt a. M. abgeschlossenen Friedensvertrag, Art. 2),

b) die bisher aus dem Etat für die Verwaltung des Reichsheers gedeckten Kosten der Invalideninstitute.

Genau wie im 2. Abänderungsgesetz wurde die Erhöhung der an Bayern aus Mitteln des Reichsinvalidenfonds zu zahlenden Summe um einen entsprechenden Betrag ausgesprochen.

Auch bezüglich der Zuwendungen durch diese beiden Gesetze von 1878 und 1879 wurde Bayern im Reichshaushaltsetat eine dem veranschlagten Bedarf des Reichs entsprechende Summe überwiesen; auch bei ihnen aber verlangte das Reich Rückzahlungen, wenn es selbst Ersparungen machte.

Im Lauf der Jahre müssen dem Reich jedoch Zweifel gekommen sein, ob das bisherige Verfahren auch eine rechtliche Grundlage habe. Gelegentlich einer Revidierung des Reichsmilitärpensionsgesetzes[2]) wurde die bisherige Bestimmung für Bayern dahin abgeändert, daß dem Königreich Bayern alljährlich aus Mitteln des Reichsinvalidenfonds eine Summe überwiesen werden solle, die sich nach dem tatsächlichen Aufwande für die unter a, b und c bezeichneten[3]) Ausgaben des Reichs bemesse.

Die gleiche Bestimmung findet sich dann in dem zusammenfassenden Gesetz vom 31. Mai 1901[4])[5]): Die Bemessung des an

[1]) RG. wegen Abänderung der Gesetze vom 23. Februar 1876 und vom 23. Mai 1873 betr. ..., vom 30. März 1879, RGBl. S. 119.

[2]) RG. betr. Abänderung und Ergänzung der Militärpensionsgesetze, des Reichsbeamtengesetzes und des Gesetzes über den Reichsinvalidenfonds, vom 22. Mai 1893, RGBl. S. 172 Art. 26.

[3]) D. i.: im Gesetz vom 11. Mai 1877 unter a, b und c bezeichneten Ausgaben. — Die Motive zu diesem Art. 26 (Reichstagsdrucksachen der VIII. Legislaturper. II. Sess. 1892/93, 2. Anlageband S. 659 ff.) lauten allerdings: Durch diese Vorschrift wird beabsichtigt, dem Königreich Bayern auch von den unter Ziffer „a" des § 1 des Gesetzes vom 11. Mai 1877 gedachten Ausgaben des Reichs an schleswig-holsteinischen Pensionen und Unterstützungen die verfassungsmäßige Quote zu überweisen, da anzuerkennen ist, daß diese Ausgaben an sich unter den Begriff der Militärpensionen fallen und als solche zu den Lasten des Kriegswesens gehören, auf welche die Vorschriften des Art. 58 RV. und im Abschnitt III § 5 des Bündnisvertrags Anwendung finden. — Wir können jedoch nicht glauben, daß die bedeutungsvolle Änderung im Wortlaut (jetzt „tatsächlicher Aufwand") sich nur zufällig eingeschlichen habe, sondern glauben, daß sie wohl überlegt und durch den Art. 26 wenigstens mitbeabsichtigt gewesen ist.

[4]) RG. betr. Versorgung der Kriegsinvaliden und deren Hinterbliebenen vom 31. Mai 1901; RGBl. S. 193 ff. Art. 24 II.

[5]) Ebenso in Art. 8 des Reichsgesetzes vom 14. Januar 1894 (RGBl. S. 107) betr. die Gewährung von Unterstützungen an Invaliden aus den

Bayern zu überweisenden Betrags erfolgt nach dem tatsächlichen Aufwand."

III. Das zweite Gebiet, auf dem das Reich ein Recht auf Rückzahlung bei Reichsersparungen geltend gemacht hat, ist das Gebiet der außerordentlichen einmaligen Ausgaben. Der Anfang ist hier im Etat 1881/82 gemacht worden. In diesem Jahr erscheint im bayerischen Militäretat zum erstenmal unter der Rubrik „Bewilligungen des Reichs" der Posten: „d) für die einmaligen Ausgaben aus Anlaß der Heeresverstärkung . . . 2798184 Mark."[1])

Dieser Posten wird ebenso behandelt wie die Ausgaben für Pensionen aus Anlaß der Kriege vor 1870/71 und die übrigen oben aufgeführten gleichartigen Ausgaben. Bayern bekommt nicht die im Reichshaushaltsetat festgestellte Summe wirklich ausbezahlt, sondern nur die Summe, die der tatsächlichen Jahresausgabe des Reichs für die Heeresverstärkung entspricht. Der Jahresausgabe sagen wir. Das bedarf noch einer Erklärung. Obwohl im Reich bei diesen Bewilligungen immer sofort der ganze Betrag in das Budget des Jahres, in dem die Bewilligung geschieht, eingestellt wird, geht die Absicht nicht dahin, die Summe auch wirklich in diesem Jahr schon ganz auszugeben; sondern wir haben hier zeitlich übertragbare Fonds *κατ' ἐξοχήν*; es wird im Bewilligungsjahr oft nur ein kleiner Teil der ganzen Summe ausgegeben; die völlige Verausgabung zieht sich durch Jahre hindurch.[2]) Bayern bekommt aber für jedes Jahr nur den Teil der Bewilligung, der im Reich tatsächlich verbraucht worden ist, verhältnismäßig überwiesen; der Rest bleibt als Guthaben beim Reich.[3])

---

Kriegen vor 1870 und deren Hinterbliebene, durch welches Gesetz die Pensionen der Invaliden aus den Kriegen vor 1870 auf die Höhe der Pensionen der Invaliden des Kriegs von 1870 gebracht worden sind.

[1]) Alle diese Ausgaben, um die es sich im folgenden handelt, sollten nach Ansicht des Reichs wirklich außerordentliche Ausgaben sein; sie wurden deshalb grundsätzlich aus Reichsanleihen gedeckt. Das bayerische Budget spricht daher auch, wenn es diese Bewilligungen im Auge hat, immer kurzweg von „Bewilligungen, die aus Anleihemitteln zu decken sind". Die Bewilligungen treten auf unter den Titeln: einmalige Ausgaben aus Anlaß der Heeresverstärkung; zur Komplettierung des Waffenmaterials; aus Anlaß der Änderung der Wehrpflicht; aus Anlaß von Truppenverstärkungen und Dislokationen.

[2]) So kommt die erste Bewilligung dieser Art vom Jahre 1881 erst im Jahr 1884 völlig zur Verausgabung; die große Bewilligung von über 32000000 Mk. aus Anlaß der Änderung der Wehrpflicht vom Jahre 1888 zieht sich durch 7 Jahre hindurch.

[3]) Tatsächlich haben sich diese außerordentlichen Ausgaben dadurch zu ordentlichen Ausgaben umgebildet. Immer wenn die eine Bewilligung zu Ende geht, hat sich schon eine neue aufgemacht. Das „Guthaben beim Reich" ist im bayerischen Militäretat in den Jahren 1881—1908 eine ständige Erscheinung und hat zeitweise eine beträchtliche Höhe gehabt; so im Jahr 1889: ca. 16 Millionen und im Jahr 1888 sogar ca. 23 Millionen.

Es findet sonach eine zweifache Berechnung statt. Einmal zieht das Reich nach jedem Jahr das von der Gesamtbewilligung ab, was es jetzt schon als erspart ansehen kann,[1]) und bei den offen bleibenden Titeln des Reichs bekommt Bayern auch nur die der tatsächlichen Jahresausgabe auf diesen Titel entsprechende Quote.[2])

Verausgabungen von Bewilligungen dieser Art finden wir seit 1881 in jedem Etat bis in die neueste Zeit. Der Etat für 1908 ist der erste, der keine „Bewilligung, die aus Anleihemitteln zu decken ist", aufweist.[3])

IV. Der tatsächliche Zustand kann somit dahin präzisiert werden:

1. Bei den Pensionen aus Anlaß des Kriegs 1870/71 zahlt das Reich gleich die Summe für den wirklichen Bedarf an Bayern aus.

2. Bei den Pensionen aus Anlaß der Kriege vor 1870 bekommt Bayern aus dem Reichsinvalidenfonds eine dem veranschlagten Bedarf des Reichs entsprechende Quote, muß aber Rückzahlungen machen und bekommt andererseits Zuschüsse, wenn das Reich Ersparungen, bzw. ein Defizit hat.

3. Ebenso verhält es sich mit den Bewilligungen des Reichs auf außerordentliche einmalige Ausgaben: Bayern bekommt nur den Betrag, welcher der vom Reich wirklich verausgabten Summe entspricht.[4]) Es kommt hier noch hinzu, daß sich Bayern bei diesen übertragbaren Fonds hinsichtlich der Übertragungen genau nach dem Reich richten muß.

4. Bei allen übrigen Ausgaben bekommt Bayern eine dem veranschlagten Reichsbedarf entsprechende Summe, erhält Nachschüsse, wenn das Reich mehr braucht, muß aber nichts zurückzahlen, wenn im Reich auf diese Ausgaben Einsparungen gemacht werden. Diese übrigen Ausgaben umfassen die ordentlichen fort-

[1]) Es ist das wohl so zu erklären, daß die Summen im Reich von Anfang an spezialisiert ist, und daß die einzelnen Spezialtitel teils früher, teils erst später erledigt werden; wenn ein Titel ganz erledigt ist, dann wird die Ersparnis an diesem Titel abgeschrieben; es wird nicht erst die Erledigung der sämtlichen Bedürfnisse, für die die Bewilligung bestimmt ist, abgewartet und dann erst abgeglichen. (Das letztere Verfahren wäre wohl natürlicher.)

[2]) Daß dieses Finanzgebaren die Budgetierung in Bayern außerordentlich erschwert, da Bayern nie mit festen Summen rechnen kann, dürfte ohne weiteres klar sein. Ohne einen ständigen Kontakt mit dem Reich ist das Verfahren überhaupt nicht denkbar.

[3]) Abg. 1907/08 Bb. III S. 387 ff.

[4]) Sachlich ist es natürlich ganz gleich, ob man sagt, Bayern bekommt nur die dem tatsächlichen Reichsaufwand entsprechende Summe oder ob man sagt, Bayern bekommt die veranschlagte Summe und muß zurückzahlen. Alle diese Vorgnäge spielen sich ja nur auf dem Papier ab; wirklich überwiesen wird ja nur der Partei, für die das Kontokorrentverhältnis am Schluß des Jahres einen Saldo ergibt.

dauernden Ausgaben, darunter die ordentlichen Pensionen, und die ordentlichen einmaligen Ausgaben, begreifen also die Hauptmasse der Heeresausgaben in sich.

V. Im Landtag waren die Pensionen aus Anlaß des Kriegs von 1870/71, wie schon angedeutet, erst im Jahre 1905 Gegenstand der Diskussion. Man hatte aber offenbar keinen Zweifel, daß sich die Sache in Richtigkeit verhalte und war damit zufrieden, daß der Kriegsminister zusicherte, die Summe in den Erläuterungen zu erwähnen.[1])

Die abweichende Behandlung der Pensionen aus Anlaß der Kriege vor dem Jahre 1870 dagegen fiel dem Landtag sofort bei der Beratung der Rechnungsnachweisungen für das erste Jahr auf, in dem diese Posten in die Erscheinung getreten waren.[2]) Der Referent Dr. Frankenburger fand — vom Standpunkt des Landtags aus merkwürdigerweise — diesen Rückersatz an das Reich „ganz selbstverständlich", und zwar mit der Begründung, „weil wir sonst hier in Bayern auf Kosten des Reichsinvalidenfonds Ersparungen am Militäraufwand machen oder wenigstens Bezüge aus dem Reichsinvalidenfonds haben würden, welche die andern Staaten nicht haben". Vom Standpunkt des Landtags ist diese Ansicht deswegen merkwürdig und unvorsichtig, weil sie ebenso auch bei der Hauptmasse der Heeresausgabe zutrifft, bei denen vom Landtag eine Rückzahlungspflicht stets bestritten worden ist.[3])

Auch das abweichende Verfahren bezüglich der Reichsbewilligungen für außerordentliche einmalige Ausgaben ist im Landtag alsbald erkannt worden; es fielen fast jedes Jahr einzelne Bemerkungen dazu; doch dachte nie jemand daran, die Berechtigung des Verfahrens anzuzweifeln; es wurde ebenfalls als etwas selbstverständliches betrachtet.[4])

[1]) Vgl. oben S. 86 Anm. 2.

[2]) Nachweisungen 1877/78; vgl. Abg. 1880/81 Bd. XII Abt. 1 S. 651 und besonders St. B. V S. 658. Die Rückzahlung hatte gleich in diesem Jahr die ansehnliche Höhe von über 80 000 Mk.

[3]) Vgl. dazu z. B. den Ausschußbericht der Rechnungsnachweisungen 1878/79, Abg. 1881 Bd. XII Abt. 1 S. 675; dann den Bericht für das folgende Jahr, Abg. 1883/84 Bd. VI S. 441, wo es heißt: „Auch auf die Quote für die Bestreitung der fortdauernden und einmaligen Ausgaben ergab sich zwar beim Finalabschluß für die übrigen Reichsmilitärkontingente eine Minderausgabe; allein die bayerische Quote blieb dessenungeachtet in dem oben bezeichneten Betrage unverändert bestehen, da Bayern auf die Quote wohl einen Zuschuß erhält, wenn der Etatssoll der übrigen Kontingente überschritten wird, aber niemals einen Rückersatz zu leisten hat, wenn beim übrigen Reichsheer sich auf diese Etatssummen Ersparnisse ergeben."

[4]) Vgl. z. B. Abg. 1883/84 Bd. VI S. 97, Erläuterung: „Beim Finalabschluß ergab sich ein Abgang von 8895 Mk."; so auch im Ausschußbericht über die Nachweisungen 1883, Abg. 1885/86 S. 605 ff.; vgl. weiter Reichsrat 1881/82 Prot. Bd. I S. 75; und an anderen Stellen.

VI. Wir haben oben festgestellt,[1]) daß Bayern Anspruch auf Nachschüsse hat, wenn das Reich seinen Voranschlag überschreitet. Wir können das auch so ausdrücken: Bayern hat Anspruch auf Entschädigung des Betrags, der der endgültigen Ausgabe des Reichs nach Verhältnis der Kopfzahl der Präsenzstärken entspricht. Die Entscheidung darüber, wie der Fall des Reichsüberschusses rechtlich zu behandeln ist, ist somit nicht mehr schwer. So allgemein gefaßt gilt der Satz auch hier. Das bedeutet aber ein grundsätzliches Rückforderungsrecht des Reichs für den Fall, daß der Reichsmilitäretat nicht ganz verausgabt wird. Wir glauben, man muß diese Konsequenz unbedingt ziehen; wir können keinen Grund sehen, den Reichsüberschuß anders zu behandeln als das Reichsdefizit.

Wenn Seydel[2]) die gegenteilige Ansicht mit der Behauptung verteidigt, die Ersparnisse bildeten für die Reichsverwaltung wie für die bayerische Verwaltung eine innere Angelegenheit und äußerten daher gegenseitig keine Wirkung, so erscheint uns diese Behauptung willkürlich und ohne innere Begründung und jedenfalls nicht vereinbar mit Seydels anderer Ansicht,[3]) daß Bayern bei einem Reichsdefizit Anspruch auf Nachschüsse habe.

Doch werden wir eine Einschränkung machen müssen, die in der Praxis das Rückforderungsrecht des Reichs ziemlich wertlos machen wird. Wir halten es dabei hier, wo es sich um das rein finanzielle Verhältnis Bayerns zum Reich handelt, für zulässig und zweckmäßig einen zivilrechtlichen Gedankengang einzuführen.

Der Betrag, um den die nach dem endgültigen Reichsabschluß berechnete Quote hinter der des Reichsvoranschlags zurückbleibt, ist indebite gezahlt worden. Das Reich kann Rückzahlung nach den Grundsätzen über die ungerechtfertigte Bereicherung verlangen. Eine ungerechtfertigte Bereicherung besteht aber nur insoweit, als Bayern selbst am Schluß des Jahres Ersparnisse aufzuweisen hat. Es wäre unbillig, Bayern schlechter zu behandeln als das Zivilrecht den ungerechtfertigt Bereicherten behandelt. Bayern hat die nach dem Reichsvoranschlag berechnete Summe fest bekommen; es hat die gleiche Summe seinem Budget zugrunde gelegt und sein Budget in gutem Glauben vollzogen.

Von seiten des Landtags ist gegen eine Pflicht der Rückzahlung bei den fortdauernden und bei den ordentlichen einmaligen Ausgaben öfter ein Einwand erhoben worden, den der Abgeordnete Dr. Frankenburger einmal[4]) dahin präzisiert hat: „Eine andere

---

[1]) Vgl. S. 83.

[2]) Seydel, Staatsrecht III S. 715, Komm. S. 347, 378 (der im Text vertretenen Ansicht scheint auch Rauchalles zu sein, a. a. O. S. 225, Anm. 7d zu Art. 62).

[3]) Seydel, Staatsrecht III S. 715.

[4]) Nachweisungen 1879, Abg. 1883/84 St. B. III S. 316.

Art der Einrichtung[1]) wäre für Bayern unmöglich. Es wäre dann eine ordnungsgemäße Wirtschaft bei der Armee nicht denkbar." Daß die ordnungsgemäße Wirtschaft sehr erschwert würde, ist zugegeben; viel schwerer als sie so schon ist, kann sie allerdings kaum werden. Aber so gut die Rückzahlung – in ganz erheblichen Beträgen — bei den Pensionen aus Anlaß der Kriege vor 1870 und bei den Bewilligungen für außerordentliche einmalige Ausgaben möglich ist, wäre sie es auch allgemein. Zumal da die Verpflichtung der Rückzahlung auf die Rückzahlung der ungerechtfertigten Bereicherung beschränkt werden muß.

VII. Mit den hier entwickelten Sätzen stimmt die tatsächliche Übung nicht überein. Wir haben gesehen, daß bezüglich des größten Teils der Heeresausgaben vom Reich nie der Versuch gemacht worden ist, Rückforderungen geltend zu machen, daß vielmehr nur bei den Invalidenpensionen und bei den außerordentlichen einmaligen Ausgaben — hier allerdings unbeschränkt — Rückzahlung verlangt worden ist.

Zu dieser verschiedenartigen Behandlung besteht aber kein begründeter Anlaß. Nach dem Bündnisvertrag wird für Bayern eine Gesamtsumme festgesetzt, die Bayern seinem Budget zugrunde legen muß. Allerdings spezialisiert das Reich diese Summe in seinem Etat; es wird eine Gesamtsumme für die ordentlichen fortdauernden und einmaligen Ausgaben überwiesen; für die Kriegsinvalidenpensionen und für den außerordentlichen einmaligen Bedarf werden getrennte Beträge festgesetzt; die Pensionen ihrerseits sind wieder in mehrere Titel zerlegt.[2]) Ebensowenig wie wir oben[3]) annehmen konnten, daß diese Spezialisierung im Reichsetat eine Bindung Bayerns, seine Summe verhältnismäßig ebenso einzuteilen, erzeuge, können wir hier zugeben, daß die Spezialisierung zu einer verschiedenen rechtlichen Behandlung der einzelnen Teile der Gesamtsumme führen könne. Bayern hat Anspruch, daß ihm der Betrag, welcher der Gesamtausgabensumme des Reichs für Heereszwecke nach dem Verhältnis der Kopfstärke des bayerischen Kontingents zu der des übrigen Reichsheers entspricht, in einer Summe überwiesen werde. Nur wenn das Reich auf den ganzen Etat einen Überschuß hat, kann es daher auch von Bayern einen Betrag zurückverlangen, der sich zum Reichsüberschuß verhält wie die Kopfstärke des bayerischen Heers zu der des übrigen Reichsheers — vorausgesetzt immer, daß Bayern selbst die dazu erforderlichen Ersparnisse gemacht hat.

Als im Jahre 1873 der Reichsinvalidenfonds gegründet wurde und auf ihn die Pensionen der Invaliden aus dem Krieg 1870/71 angewiesen wurden, bestand ein Anlaß, von diesen Grundsätzen ab-

[1]) Gemeint ist: als daß Bayern hier keine Rückzahlungen zu leisten braucht.

[2]) Im Etat 1893 waren es z. B. 6; vgl. RGBl. 1892 S. 97 ff.

[3]) Vgl. S. 34.

zuweichen, eigentlich nicht. Es wäre sehr wohl möglich gewesen, alljährlich eine der Kopfstärke des bayerischen Heers entsprechende Summe aus dem Reichsinvalidenfonds, zu einer Gesamtsumme vereinigt, an Bayern zu überweisen und Bayern auch insoweit seine formelle Selbständigkeit zu wahren; auch nach dem Wortlaut des Gesetzes über den Reichsinvalidenfonds hätte dem nichts entgegengestanden. Wenn trotzdem die Sache von Anfang an so gehandhabt wurde, daß Bayern seinen wirklichen Bedarf anmeldete und nur zur Auszahlung überwiesen bekam, so war das vertragswidrig und damit auch verfassungswidrig. Es hätte einer Verfassungsänderung bedurft, wollte man von dem Satz abweichen, daß Bayern eine Gesamtsumme bekommt und in finanzieller Beziehung formell völlig frei und selbständig ist.

Ebenso unberechtigt ist es, wenn das Reich bei dem Teil der Gesamtsumme, der die Entschädigung dafür bildet, daß auf den Reichsinvalidenfonds Pensionsansprüche aus der Zeit vor 1870 übernommen wurden, und bezüglich der Reichsbewilligungen für außerordentliche einmalige Ausgaben Rückforderungen stellt in dem Fall, daß es selbst auf diese Ausgaben Ersparnisse gemacht hat. Der Passus des Gesetzes vom 31. Mai 1893[1]), der Bayern bezüglich der Pensionen aus Anlaß der Kriege vor 1870 von vornherein nur einen der tatsächlichen Reichsausgabe entsprechenden Anteil zuspricht, ist daher ebenfalls verfassungswidrig.

So lange keine Verfassungsänderung vorgenommen wird, muß es dabei bleiben, daß das Reich nur dann zurückfordern kann, wenn im Reich auf den ganzen Etat Ersparnisse gemacht werden.

## § 16. Ersparnisse am bayerischen Militäretat und ihre Behandlung.

I. Der Behandlung der Ersparnisse am bayerischen Militäretat wurde von Anfang an große Aufmerksamkeit zugewendet.

Tatsächlich sind nie Ersparnisse am bayerischen Militäretat an das Reich zurückbezahlt worden. Ist diese Übung rechtlich begründet?

In Anlehnung an den im letzten Paragraphen ausgeführten Gedanken wäre es konsequent, für den Fall der bayerischen Ersparnisse folgende Schlüsse zu ziehen:

Bayern ist verpflichtet, seinem Voranschlag eine bestimmte Summe zugrunde zu legen und bekommt im voraus zur Entschädigung einen gleichen Betrag vom Reich überwiesen. Zehrt der Vollzug des Budgets diese Summe nicht auf, so ist Bayern bezüglich der Ersparnisse ungerechtfertigt bereichert und hat sie dem Reich zurückzugeben.

Eine solche Rückzahlungspflicht ist jedoch durch den Bündnisvertrag ausgeschlossen worden. Art. 67 RV. lautet: „Ersparnisse

[1]) Vgl. oben S. 88 Anm. 2.

am Militäretat fallen unter keinen Umständen einer einzelnen Regierung, sondern der Reichskasse zu." Der Versailler Vertrag bestimmt unter Abt. III § 5 Abs. III: „Die Artikel 61—68 finden auf Bayern keine Anwendung. An deren Stelle treten nun folgende Bestimmungen." Die nun folgenden Bestimmungen enthalten nichts über die Ersparnisse. Daraus wird mit Recht allgemein geschlossen, daß die Ersparnisse am bayerischen Militäretat nicht in die Reichskasse fließen[1]) oder besser: nicht zurückgezahlt werden müssen.[2])

Nicht so ohne weiteres aber kann aus den Vertragsbestimmungen geschlossen werden, daß die Ersparnisse in die bayerische Zentralstaatskasse fließen müssen.[3]) In der Literatur hat Thudichum[4]) die gegenteilige Meinung vertreten. Er sagt, es ließe sich allenfalls noch die Ansicht verteidigen, daß die bayerische Militärverwaltung Überschüsse im folgenden Jahr zu militärischen Zwecken verwenden müsse. Danach blieben die Ersparnisse zur Verfügung der Militärverwaltung.

Der Gedanke Thudichums hat zweifellos etwas für sich. Trotzdem werden wir uns der herrschenden Meinung anschließen müssen. Es spricht dafür die Fassung des Art. 67 RV.; dort heißt es: Ersparnisse am Reichsmilitäretat fallen an die Reichskasse; dem entspricht, daß in Bayern die Ersparnisse zur Zentralstaatskasse fließen. Weiter spricht dafür, daß auch die Überschüsse der anderen Verwaltungsetats nach bayerischem Staatsrecht zur Zentralstaatskasse fließen.

Die Militärverwaltung hat in der Folge stets den Grundsatz

[1]) So auch Seydel (Komm. S. 378) mit der Begründung, dies sei eine einfache Folge der Sonderstellung Bayerns in bezug auf seine finanzielle Militärverwaltung; wir glauben, daß die finanzielle Sonderstellung Bayerns zur Begründung nicht genügt. Vgl. auch Seydel, Staatsrecht III S. 714; ferner Gümbel a. a. O. S. 191, Brockhaus a. a. O. S. 144, der sich unrichtigerweise darauf stützt, daß die Nichtgeltung des Art. 67 RV. in Bayern nur eine Konsequenz davon sei, daß der Militärfiskus in Bayern Landesfiskus ist; richtig Laband, Staatsrecht Bd. IV S. 53.

And. A. ist Thudichum (a. a. O. S. 116). Er meint, die Ersparnisse müßte sich Bayern im folgenden Jahr auf die neue Pauschsumme als Vorauszahlung anrechnen lassen. Das käme auf eine Rückzahlung heraus; die ist aber eben durch den Vertrag ausgeschlossen.

[2]) So ähnlich hat sich Minister v. Lutz sofort bei Beratung der Verträge im Landtag ausgedrückt, Abg. 1870/71 St. B. IV S. 25: „Und wenn man fragt: diese Ersparnisse, wo kommen sie hin? so sage ich ganz einfach: sie bleiben da, wo sie sind, weil bei uns der Satz fehlt, daß das, was das Militär weniger kostet als veranschlagt ist, eingeliefert werden muß in die Zentralkasse" (Reichskasse ist natürlich gemeint).

[3]) Für die Ablieferung zur Zentralstaatskasse sprach sich die Abgeordnetenkammer mehrfach aus; z. B. Abg. 1872 Bb. III S. 191: „es . . . sind Ersparnisse möglich, die in die bayerische Staatskasse fließen", und auch später, so z. B. mit Nachdruck in Abg. 1885/86 St. B. VI S. 437.

Der gleichen Ansicht sind in der Literatur: Hermann Schulze a. a. O. S. 264, Hauser a. a. O. S. 96, Seydel, Staatsrecht III S. 714.

[4]) Thudichum a. a. O. S. 117 Anm. 2.

festgehalten, daß Ersparnisse zur Zentralstaatskasse abgeliefert werden müßten, so unangenehm er immer von ihr empfunden worden ist. Ein Zeichen, daß sie von seiner Richtigkeit und Unanfechtbarkeit fest überzeugt gewesen ist. Ende der 70er Jahre wurden auch tatsächlich einigemale Ersparnisse abgeliefert, teilweise recht erhebliche Beträge.[1]) Aber das dauerte nicht lange. Die Militärverwaltung suchte sich alsbald dieser Verpflichtung zu entziehen. Sie zweifelte zwar nicht den Grundsatz der Ablieferungspflicht an, sie machte es anders. Ihr Bestreben ging seit Ablieferung der ersten Ersparnisse dahin, Mittel und Wege zu finden, Ersparnisse teils überhaupt zu vermeiden, teils die doch ersparten Summen nach Ablauf des Budgetjahrs noch unterzubringen.

II. Welcher Mittel sich dabei die Militärverwaltung bedient hat und inwieweit diese Mittel rechtlich zulässig sind, soll hier zum Schluß untersucht werden.

Zu Beginn des Jahres 1881 waren die Nachweisungen für die Jahre 1876—78 dem Landtag vorgelegt worden. Dabei hatte es zum erstenmal Ersparnisse gegeben. Schon bei den nächsten Nachweisungen[2]) begegnen wir dem ersten Versuch der Militärverwaltung, die vom Reich festgestellte Summe sich ungeschmälert zu erhalten. Und zwar bedient sie sich gleich hier schon zweier Mittel: der Übertragung auf außerordentliche Kredite und der außeretatsmäßigen Ausgaben.

1. Die Übertragung auf außerordentliche Kredite.[3])

In den Nachweisungen für 1879 wurde unter Kap. 24 Titel 20 eine Summe von 50000 Mk. als verausgabt eingestellt, während sich im Etat für 1879 nichts derartiges gefunden hatte. Die „Verausgabung" war dadurch erfolgt, daß eine Summe von

[1]) So im Jahre 1876: 32298 Mk., 1878: 207630 Mk., 1879: 125845 Mk.

[2]) Nachweisungen für 1879/80 und 1880/81, Abg. 1883/84 Bd. VI (Ausschußbericht) S. 471, 473; St. B. III S. 317.

[3]) In den Budgets des Jahres 1880 und der folgenden Jahre (vgl. z. B. Etat 1880, GVBl. 1880 S. 543 Titel 10) findet sich unter den einmaligen Ausgaben ständig ein Titel mit der Bezeichnung: „Zuschuß zur Tilgung des für außerordentliche Bedürfnisse des Heeres aufgenommenen Anlehens ... xte Rate ... 100000 Mk." Diese Übertragung im Etat entspringt nicht, wie man vielleicht auf den ersten Blick meinen könnte, ebenfalls dem Bestreben der Militärverwaltung, Ersparnisse zu vermeiden, hier liegt etwas anderes zu Grund. Durch das Gesetz betr. einen Vorschußkredit für außerordentliche Bedürfnisse des Heers (GVBl. 1880 S. 102) wurde der Militärverwaltung für Kasernenbauten und Erweiterungen und Erwerbungen von Exerzierplätzen vorschußweise ein außerordentlicher Kredit von ca. 4 Millionen Mark eröffnet (Art. 1); Art. 3 bestimmte, daß zum Zwecke der Deckung dieses Anlehens — außer Überlassung verschiedener Militärrealitäten — in den nächsten Jahren Zuschüsse aus dem ordentlichen Militäretat im Gesamtbetrage von 1139894 Mk. gemacht werden sollten, die sich auf etwa 12 Jahre verteilen würden. Es handelt sich also hier nicht um Vermeidung von Ersparnissen, sondern um ratenweise Tilgung eines Vorschusses.

50000 Mk. auf Abschnitt B Tit. 15 des außerordentlichen Kredits nach den Gesetzen von 1874, 1875, 1876, 1878, 1880 übertragen worden war, um dort zur Beschaffung von Granatzündern mitverwendet zu werden.

In gleicher Weise verfuhr die Militärverwaltung im Jahre 1880 mit einer ersparten Summe von ca. 15000 Mk.,[1]) 1882 mit ca. 56000 Mk.[2]) und 1887 mit ca. 155000 Mk.[3])

Es wurde dadurch im Jahre 1879 eine Minderung der abgelieferten Ersparnisse erreicht; für die übrigen Jahre wurde die Ablieferung von Ersparnissen überhaupt vermieden.[4])

Der Finanzausschuß der Kammer verkannte keineswegs, was des Pudels Kern war. Der Referent Dr. Frankenburger sprach es sogar klar aus, daß die Militärverwaltung damit die Ablieferung von Ersparnissen vermeiden wolle;[5]) doch handle es sich um etwas außergewöhnliches, was besondere Genehmigung erheische. — Die Genehmigung war von der Militärverwaltung schon aus freien Stücken nachgesucht worden; sie wurde vom Landtag gern erteilt, da es ganz in seinem Sinne lag, Bedürfnisse, die eigentlich außerordentlichen Krediten zur Last fielen, innerhalb der Reichsquote zu decken.

2. Die „außeretatsmäßigen Ausgaben".

Unter Kap. 24 Tit. 18 der Nachweisungen für 1879 ist eine Überschreitung im Betrage von 104902 Mk. ausgewiesen. Die Mehrausgabe, heißt es im Ausschußbericht,[6]) beruht auf Beschaffung von Gewehren M 71, deren Bestände sukzessiv zu erhöhen ein dringendes Bedürfnis sei; es handle sich hier nicht um eine gewöhnliche Überschreitung, sondern um eine vorgriffsweise Verfügung über Ersparnisse zu eigentlich nicht etatisiert gewesenen Bedürfnissen. Die Begründung erweckt den Anschein, als ob hier wirklich eine richtige außeretatsmäßige Ausgabe in Frage stehe; es wird die Dringlichkeit, wenn auch nicht die Unvorhersehbarkeit betont. Die Genehmigung wurde von der Regierung erbeten und vom Landtag erteilt. Auch bei der Besprechung mehrerer außeretatsmäßiger Ausgaben gelegentlich der Beratung über die Nachweisungen für 1881 wurde vom Abgeordneten Dr. Frankenburger noch betont,[7]) daß jede dieser Ausgaben der nachträglichen Prüfung unterliege und die Genehmigung durch die materielle Rechtfertigung oder durch die Untunlichkeit der Berücksichtigung bei der Etatsaufstellung bedingt sei.

---

[1]) Abg. 1883/84 Bd. VI S. 538.
[2]) Abg. 1885/86 Bd. XII S. 421 u. 594 ff.
[3]) Abg. 1889/90 Bd. XII S. 773 ff.
[4]) Schon aus den nicht abgerundeten Ziffern ist zu ersehen, daß einfach der Budgetüberschuß auf die Kredite übertragen worden ist.
[5]) Abg. 1884 St. B. III S. 317.
[6]) Abg. 1883/84 Bd. VI S. 471.
[7]) Abg. 1884 St. B. III S. 609.

Ebenso wurde bei den nächsten Nachweisungen dieser strenge Standpunkt beibehalten, eher noch verschärft. Referent Dr. Frankenburger sprach diesmal ausführlich zu den außeretatsmäßigen Ausgaben.[1]) Da Bayerns Summe einfach vom Reich nach dem Verhältnis der Bevölkerungszahl und nicht nach den wirklichen Einzelbedürfnissen Bayerns berechnet werde, sei die Stellung der Militärverwaltung äußerst schwierig; diese sei öfter außer Stande, auf einzelne Einrichtungen das voll zu verwenden, was dafür notwendig wäre, mit Rücksicht darauf, daß sie die andern Bedürfnisse, für welche ihr in der Quote die Mittel nicht oder nicht ganz zur Verfügung gestellt seien, gleichfalls befriedigen müsse. Die Präzision wie bei den anderen Etats sei daher nicht möglich. Es komme vor, daß einzelne Bedürfnisse, welche zu befriedigen sehr dringlich gewesen wäre, wenn man bei Aufstellung des Etats darauf hätte rechnen können, daß die Mittel dafür ausreichten, überhaupt nicht berücksichtigt werden könnten und daß sich erst nach der Etatsaufstellung am Ende des Jahrs oder während desselben ergebe, daß allerdings noch Mittel zur Deckung dieser Bedürfnisse vorhanden gewesen wären. Deshalb finde man in der vorliegenden Rechnung Überschreitungen und was das am meisten zu beachtende sei, Ausgaben über den Etat, d. h. außeretatsmäßige Ausgaben. Letztere seien bei der Militärverwaltung nicht zu vermeiden; ein dringendes Bedürfnis werde wegen Mangel der Mittel nicht eingestellt; im Lauf des Jahres zeige sich, daß Ersparungen möglich seien; dann bleibe der Militärverwaltung, wenn sie diese Bedürfnisse wirklich befriedigen wolle, nichts anderes übrig, als Ausgaben über den Etat zu machen.

Und nun wird betont, solche außeretatsmäßige Ausgaben dürften doch nur dann gemacht werden, wenn ein ganz dringendes Bedürfnis bestehe, was der Nachprüfung des Landtags vorbehalten sei, und wenn es nicht zugleich möglich sei, die Landesvertretung vorher über die Verwendung zu befragen; sie sollten vermieden werden, wenn Einstellung in den Etat oder ein besonderes Gesetz möglich sei.

Wir haben hier etwas ausführlicher zitiert, weil die Worte Dr. Frankenburgers einerseits ein helles Licht auf die mißliche Stellung der bayerischen Militärverwaltung werfen und andererseits zeigen, daß sich die Kammer der Abgeordneten den Argumenten der Kriegsverwaltung nicht verschloß.[2])

Das Fazit aus den bisherigen Erörterungen muß aber doch dahin gezogen werden, daß der Landtag der Militärverwaltung kein grundsätzliches Recht einräumen wollte, über Ersparnisse durch außeretatsmäßige Ausgaben zu verfügen, die sich nicht als Be-

[1]) Abg. 1885/86 St. B. VI S. 438.

[2]) Ebensowenig wie die Kammer der Reichsräte, vgl. z. B. Reichsrat 1895 Prot. Bd. V S. 496.

friedigung eines dringenden Bedürfnisses darstellten.[1]) Die Unvorhersehbarkeit des Bedürfnisses wurde dagegen vorerst gar nicht verlangt.

Die Verwahrung des Landtags war aber nicht so energisch, daß die Militärverwaltung sich veranlaßt gesehen hätte, von ihrem Verfahren abzugehen. Sie machte weiter außeretatsmäßige Ausgaben und als die Nachweisungen für 1892 und 1893 zusammen vorgelegt wurden, fanden sich in der ersteren außeretatsmäßige Ausgaben in der Höhe von 729 221 Mk. und in der Nachweisung für 1893 solche von 91 000 Mk. Als erschwerendes Moment kam hinzu, daß das Jahr 1893, obwohl[2]) man auf der einen Seite außeretatsmäßige Ausgaben machte, mit einem Defizit[3]) von über eine Million abschloß.

Vor allem wohl dieses Defizit gab der Kammer der Abgeordneten Veranlassung, sich nun einmal eingehend mit der Frage der außeretatsmäßigen Ausgaben zu beschäftigen.

Der Finanzausschuß, der noch immer von der Ansicht ausging, daß eine außeretatsmäßige Ausgabe durch ein dringendes (unaufschiebbares) Bedürfnis veranlaßt sein müsse, hatte bezüglich der Dringlichkeit der meisten der diesmaligen außeretatsmäßigen Ausgaben erhebliche Zweifel. Wir werden diese Zweifel verstehen, wenn wir uns die Liste der außeretatsmäßigen Ausgaben ansehen.[4]) Es finden sich u. a. Maschinen für die Druckerei des Kriegsministeriums, Lazaretterweiterungen, Fahrräder für den Garnisonsdienst und — eine Marmorbüste für irgendein Museum.

Der Kriegsminister Frhr. v. Asch scheint im Ausschuß noch die Ansicht vertreten zu haben,[5]) es handle sich in der Hauptsache um dringende Bedürfnisse und verteidigte sich im übrigen wieder

[1]) Es wird zwar immer von Dringlichkeit und Unaufschiebbarkeit gesprochen; wir können keinen rechten Unterschied zwischen diesen beiden Momenten finden.

[2]) Wir werden gleich sehen, daß die Konjunktion „obwohl" hier am Platze ist.

[3]) Wir haben oben (S. 84) gesagt, daß Bayern offiziell noch kein Defizit im Militäretat gehabt hat. Das stimmt auch; die Nachweisungen schließen alle mit der vom Reich ausgeworfenen Summe ab. Das Defizit des Jahres 1893 wurde dadurch beseitigt, daß die vorbehaltenen übertragbaren Fonds um ca. 700 000 Mk. gekürzt wurden (örtliche Übertragung!) und 350 000 Mk. auf Kap. 12 Tit. 4 (Fourage) des nächsten Etats (1894) übernommen wurden; vgl. Abg. 1895/96 Bb. XIII S. 143 Erläut. — Ähnlich wurde öfter verfahren; so wurden die Mehrkosten der Kaisermanöver 1897 mit ca. 1½ Millionen (eigene Angabe des Kriegsministers Frhr. v. Asch, Abg. 1897/98 St. B. XII S. 1014) zum größten Teil ebenfalls durch Inanspruchnahme der vorbehaltenen übertragbaren Fonds und durch Übernahme einer größeren Summe auf den nächsten Etat gedeckt, vgl. Abg. 1899/1900 Bb. VI S. 395 Erläut. (Nachweisung 1897).

[4]) Abg. 1895/96 Bb. XIII S. 39 ff., besonders S. 106; die außeretatsmäßigen Ausgaben sind unter Kap. 1 Tit. 75—89 der einmaligen Ausgaben in der Nachweisung aufgeführt.

[5]) Vgl. den Bericht des Referenten Wagner im Plenum Abg. 1895/96 St. B. VIII S. 834 ff.

mit den Unzulänglichkeiten des Quotenetats. Im Plenum gab er aber dann unumwunden zu:[1]) „Die Dringlichkeit der außeretatsmäßigen Ausgaben, wie sie hier in den Nachweisungen vorkommen, liegt nicht in der Sache selbst, sondern ist darin zu suchen, daß momentan Mittel zur Befriedigung derartiger (scl. an sich) notwendiger Ausgaben vorhanden sind." Der Referent Wagner schloß sich dieser eigenartigen Definition zwar nicht ganz an, gab aber doch ein gutes Stück des bisher vom Landtag festgehaltenen Standpunkts auf, wenn er seinerseits definierte:[2]) „Dringlichkeit ist dann gegeben, wenn anzunehmen ist, daß die Ausgaben solche waren, die an sich aus den Mitteln des Etats zu bestreiten waren und wenn hiefür in dem betreffenden Etat Mittel (scl. schließlich) verfügbar waren und im folgenden nicht."

Die Genehmigung dieser außeretatsmäßigen Ausgaben wurde natürlich nach wie vor von der Militärverwaltung nachgesucht und vom Landtag erteilt.

Versuchen wir uns aus diesen Vorgängen ein Bild zu machen, so wird das ungefähr so aussehen:

Nach Ablauf des Etatsjahrs macht die Militärverwaltung einen provisorischen Überschlag bezüglich des vergangenen Jahrs. Sie weiß da noch nicht, ob vom Reich eine Rückforderung wegen Minderausgaben auf dem Gebiet der Pensionen und der aus Reichsanleihemitteln zu deckenden außerordentlichen einmaligen Ausgaben gestellt werden wird; auch bezüglich eines Nachtragszuschusses des Reichs auf die Hauptquote ist sie nicht im klaren. Glaubt sie nun,[3]) daß ein Nachschuß vom Reich komme und andererseits eine Rückforderung nicht gestellt werde, so ergibt sich unter Berücksichtigung dieser Momente möglicherweise beim provisorischen Abschluß ein Überschuß. Da Ersparnisse abgeliefert werden müssen, gibt die Militärverwaltung nun noch so viel für nicht etatisierte Bedürfnisse aus, als sich Ersparnisse nach dem vorläufigen Abschluß vermuten lassen. So wird sie dann meist eine Schlußabrechnung bekommen, die ohne Ersparnisse abschließt. Wenn sie sich allerdings in den Voraussetzungen ihrer Rechnung täuscht, wenn, wie es eben im Jahre 1893 geschah, der erwartete Zuschuß ausbleibt und andererseits eine Rückforderung gestellt wird,[4]) so gibt es ein Defizit; denn die „außeretatsmäßigen Ausgaben", die nur gemacht worden sind, weil man Ersparnisse voraussetzte, können nicht wieder rückgängig gemacht werden.

Solche außeretatsmäßige Ausgaben finden sich auch noch in den Nachweisungen für 1894 in der Höhe von 1 000 000 Mk.[5])

[1]) a. a. O. S. 842.
[2]) a. a. O. S. 843.
[3]) Es scheint, daß eine vorläufige Auskunft beim Reich erholt wird.
[4]) Im Jahre 1893 wurden 330 000 Mk. vom Reich zurückgefordert; Abg. 1895/96 Bd. XIII S. 137 ff.
[5]) Abg. 1897/98 Bd. XIX S. 677, als Titel 107—121 der einmaligen Ausgaben in der Nachweisung.

und in den Nachweisungen für 1895 mit einer Gesamtsumme von 200000 Mk.[1][2]) Die Erläuterung[3]) betont nun doch wieder die Dringlichkeit und jetzt auch die Unvorhersehbarkeit: Die diesbezüglichen Beschaffungen und Bauten hätten aus dienstlichen und sanitären Rücksichten nicht weiter zurückgestellt werden können und wären auch bei Feststellung des Etats zum größten Teil nicht mit Bestimmtheit vorherzusehen gewesen, bzw. hätten noch nicht festgestanden. Es dürfte aber kein Zweifel bestehen, daß diese dringlichen, nicht zurückstellbaren Bauten trotz ihrer Dringlichkeit in diesem Jahre eben noch nicht ausgeführt worden wären, wenn nicht zufällig bei dem Titel „Naturalverpflegung" infolge günstiger Getreidepreise fast eine Million eingespart worden wäre.[4])

Der Landtag wollte jedoch jetzt nicht mehr anerkennen, daß die Dringlichkeit für die außeretatsmäßigen Ausgaben darin erblickt werde, daß gerade Geld da sei. Der Referent Conrad[5]) beantragte vielmehr im Namen des Finanzausschusses, es wolle die Genehmigung für die nicht aus andern Gründen dringlichen außeretatsmäßigen Ausgaben nur dann erteilt werden, wenn die Zusicherung gegeben werde, daß für die Zukunft die außeretatsmäßigen Ausgaben nur gemacht würden, wenn sie so dringlich seien, daß sie nicht bis zum Hauptetat verschoben werden könnten oder doch den Charakter der Dringlichkeit dadurch erhielten, daß die beim Hauptetat gemachten Erübrigungen nicht für diese Gegenstände zur Verwendung gelangen könnten.[6])

Diese Zustimmung gab der Kriegsminister nicht.[7]) Trotzdem sind die außeretatsmäßigen Ausgaben bei den nächsten Nachweisungen verschwunden. Der Anlaß mag einerseits die Besorgnis gewesen sein, doch einmal in einen ernsten Konflikt mit dem Landtag zu kommen. Und dann hatte die Militärverwaltung beim Etat 1893 selbst erfahren müssen, daß diese Art von außeretatsmäßigen Ausgaben eine bedenkliche Unsicherheit in die Militärfinanzverhältnisse bringen kann.

Etwas den außeretatsmäßigen Ausgaben Ähnliches findet sich nur noch in den Nachweisungen für 1898 und 1899. In diesen beiden Jahren wurde ein größerer Überschuß,[8]) der sich nach dem

---

[1]) a. a. O. S. 783, als Titel 97—106 der einmaligen Ausgaben.

[2]) Da die außeretatsmäßigen Ausgaben, wie im Text ausgeführt, immer kurz nach Ablauf des Etatsjahrs gemacht werden, fallen sie für die Jahre 1895 und 1896 sämtlich noch in die Zeit vor der eben erörterten großen Debatte, die im Juni 1896 stattgefunden hat.

[3]) Abg. 1897/98 Bb. XIX S. 677.

[4]) Abg. 1897/98 Bb. XIX S. 607, Vorbemerkung in den Erläuterungen.

[5]) Abg. 1897/98 St. B. XII S. 987.

[6]) Der letzte Teil des Satzes ist nicht sehr klar.

[7]) Im Ausschuß; s. den Bericht darüber a. a. O.

[8]) Vom Jahr 1898 ab findet sich bei den Nachweisungen als Anlage 2 eine besondere Nachweisung der „Überschußverausgabung für das Rechnungsjahr . . .", aus der nunmehr alle diese Verschiebungen deutlich erkennbar sind; vgl. z. B. für 1899: Abg. 1901/02 Bb. XII S. 536.

vorläufigen Rechnungsabschluß ergab, zum Teil dadurch beseitigt, daß einmal die bei Kapitel 12 auf Hafer gemachte Ersparnis nach Ablauf des Jahres noch ausgegeben wurde und beim Titel „Tuchbestände" nachträglich eine Summe über den Etat verwendet wurde. Nur letzteres ist überhaupt eine außeretatsmäßige Ausgabe. Sie steht nur mehr völlig vereinzelt da.

3. Ein weiteres Mittel, Ersparnisse zu vermeiden, bot der Militärverwaltung die Notwendigkeit, einen Brandversicherungsfonds zu gründen. Die Anlegung des Brandversicherungsfonds ist besonders deswegen interessant, weil dabei zum erstenmal der Gedanke einer grundsätzlichen Regelung der Überschußfrage aufgetaucht ist.

Das Bedürfnis nach einem Brandversicherungsfonds bestand seit längerer Zeit.[1]) Die Militärverwaltung benutzte daher ein Jahr des Überschusses dazu, einen solchen Fonds zu gründen, indem in die *Nachweisungen* ein Titel: „zur Bildung eines Brandversicherungsfonds . . . 150000 Mk." eingestellt wurde. Der Fonds sollte eine Höhe von 1000000 Mk. erreichen. Und nun das wichtige: dazu sollten in den Fonds fließen

1. die Quoten, die das Reich jeweilig aussetzen sollte,

2. etwaige Erübrigungen, welche sich jeweils nach Deckung aller laufenden Bedürfnisse an der Gesamtdotation des ordentlichen Militäretats ergeben sollten,

3. Die Zinsen des Fonds.[2])

Das ist nun zwar mehr eine programmatische Erklärung als eine Festlegung sämtlicher Ersparnisse kommender Jahre. Aber daß der Gedanke einer grundsätzlichen Regelung überhaupt auftaucht, ist der Fortschritt. Tatsächlich floß nur der kleinere Teil der Ersparnisse in den Fonds.[3]) Die Genehmigung des Landtags zu diesen Operationen wurde erholt und erteilt.

4. In der neueren Zeit, in der die „Mehrausgaben" in ihrer Blüte standen, verwendete die Militärverwaltung einigemale mit Zustimmung des Landtags einen Teil der Ersparnisse zur Deckung (Tilgung) der Mehrausgaben.[4]) Wir haben oben gesehen,[5]) daß diese Mehrausgaben, die dadurch entstanden waren, daß Bauten (z. B.) weiter, als der Etat Mittel vorgesehen hatte, gefördert wurden, gewissermaßen durch Anleihe bei den übertragenen Fonds einstweilen gedeckt wurden. Man benützte nun die Überschüsse zur

[1]) Abg. 1893/94 Bb. VI S. 455, Erläut.
[2]) Abg. 1893/94 St. B. IV S. 468 ff.
[3]) In den Fonds flossen z. B. aus den Überschüssen des Jahres 1891: 15000 Mk. (Abg. 1893/94 Bb. VI S. 577); 1892: 200000 Mk. (Abg. 1895/96 Bb. XIII S. 106, 117, Erläut.), als außeretatsmäßige Ausgabe!; 1894: 300000 Mk. (Abg. 1897/98 Bb. XIX S. 607, Erläut., vgl. auch S. 677); eine weitere Summe im Jahr 1900 (Abg. 1903/04 Bb. XVII S. 325 ff.).
[4]) Vgl. z. B. die Nachweisungen 1898 und 1899.
[5]) Vgl. oben S. 73.

Rückzahlung dieses Quasianlehens; d. h. es wurden einfach einige dieser Mehrausgaben in Höhe der Ersparnisse des betreffenden Jahres gelöscht und dadurch die vorbehaltenen übertragbaren Fonds um eben diesen Betrag der Ersparnisse wieder erhöht.

5. Ein ähnliches Verfahren, wie es bei der Bildung des Brandversicherungsfonds eingehalten wurde, fand in größerem Maßstab in der neuesten Zeit Anwendung. Im Jahre 1901 wurde ein Überschuß von ca. 400000 Mk. zu den übertragenen Fonds in Reserve gestellt für die spätere Erwerbung eines Truppenübungsplatzes für das III. Korps.[1]) In den nächsten Jahren wurden dem Fonds erhebliche Überschüsse bei den fortdauernden und einmaligen Ausgaben und eine größere Summe, die aus Anlaß des Gesetzes vom 31. Mai 1901[2]) nach Bayern zurückgeflossen war, zugeführt, so daß er rasch auf mehrere Millionen anwuchs. Auf eine ganze Reihe von Jahren wurden so die Ersparnisse für einen Zweck absorbiert. Aber eine grundsätzliche Regelung war auch das noch nicht.

III. Überblicken wir nun alle diese Mittel, die von der Militärverwaltung angewendet wurden, um die ihr unangenehme Ablieferung von Ersparnissen am Heeresetat zu vermeiden, so scheinen sie uns in zwei Gruppen zu zerfallen, von denen jede ihre eigentümliche Tendenz hat.

Die eine Gruppe bilden die sogenannten außeretatsmäßigen Ausgaben; ihr besonderes Merkmal ist im allgemeinen, daß überschüssige Gelder nach Ablauf des Etatsjahrs, aber vor Erstellung der Rechnungsnachweisungen endgültig verwendet werden und daß erst bei der Beratung der Nachweisungen nachträglich die Genehmigung des Landtags zu der schon vollzogenen Verwendung eingeholt wird.

Dem gegenüber geht die prinzipielle Absicht der Regierung bei den übrigen Mitteln offenbar dahin, die Überschüsse für eine spätere Verwendung zurückzustellen; mit der endgültigen Verfügung, der Verausgabung, solange zuzuwarten, bis dem Landtag Gelegenheit geboten werden kann sich zu äußern.

Nun ist es allerdings nicht an dem, daß man die unter Ziffer 1—5 erörterten Mittel reinlich in diese beiden Gruppen unterbringen könnte. Es wurde vielmehr einerseits häufig der Titel einer außeretatsmäßigen Ausgabe gebraucht, wenn es sich in Wirklichkeit um eine Zurückstellung handelte, nicht um eine nicht rückgängig zu machende Verausgabung. So wurden z. B. die Zuschüsse zum Brandversicherungsfonds wiederholt als außeretatsmäßige Ausgaben bezeichnet und gebucht. Andererseits wird es wohl vorgekommen sein, daß bei Übertragung einer bestimmten

[1]) Vgl. Nachweisungen 1901, Abg. 1903/04 Bd. XVII S. 525.

[2]) RGBl. S. 193; vgl. oben S. 86 Anm. 4. Die für die Jahre 1901 und 1902 bereits gezahlten Beträge von 40000 bzw. 740000 Mk. wurden vom Reich an Bayern zurückvergütet; Abg. 1905/06 St. B. III S. 315.

Überschußsumme auf einen außerordentlichen Kredit ein Teil dieser Summe oder auch die ganze Summe schon eher verausgabt worden ist, als sich der Landtag damit beschäftigen konnte. Aber im allgemeinen scheint uns doch die Absicht der Militärverwaltung dahin gegangen zu sein, vor der endgültigen Verausgabung der Überschüsse den Landtag zu hören; nur im Anfang der 90er Jahre, wo die außeretatsmäßigen Ausgaben plötzlich so bedeutend in die Höhe gingen, hat die Militärverwaltung offenbar den Versuch gemacht, über die Ersparnisse ganz nach eigenem Gutdünken mit Umgehung des Landtags zu verfügen.

Daß sie sich im Anfang immer auf die Dringlichkeit berief, zeigt ja schon, daß sie selbst an ein Recht, Überschüsse einfach auszugeben gar nicht glaubte. Und ein Recht zu *solchen* außeretatsmäßigen Ausgaben, wie sie damals gemacht wurden, kann auch nicht zugegeben werden. Nach allgemein anerkannten Begriffen[1]) gehört zu den wesentlichen Merkmalen der zulässigen außeretatsmäßigen Ausgabe die Dringlichkeit (Unaufschiebbarkeit) *und* die Unvorhersehbarkeit. Beide Eigenschaften fehlen den außeretatsmäßigen Ausgaben der 90er Jahre durchweg. Anlaß ist regelmäßig, wie ja die Militärverwaltung selbst zugegeben hat, das augenblickliche Vorhandensein von Geld.[2])

Dagegen wohnt dem Verfahren bei der andern Gruppe von Mitteln ein richtiger Gedanke inne, der nur auch richtig zu Ende gedacht werden muß.

§ VII des Verfassungsverständnisses definiert: „Erübrigungen sind nur jene Überschüsse, welche sich bei Ablauf der sechsjährigen Finanzperiode nach vollständiger und entsprechender Deckung aller in das Budget eingestellten ordentlichen beständigen, bestimmt vorhersehbaren, notwendigen Staatsausgaben ergeben. Sie zählen von Rechts wegen gleich den Kassabeständen und Aktiven aller Art zu den Deckungsmitteln (Staatseinnahmen) der künftigen Periode und müssen als solche in das Budget für diese Periode nach ihrem vollen Umfang eingestellt werden."

Einstellung der Erübrigungen ins nächste Budget als Staats-

[1]) Vgl. v. *Ziegler* a. a. O. S. 216 ff.

[2]) Für unsere Untersuchung kommt nur die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der außeretatsmäßigen Ausgaben, soweit sie zur Beseitigung von Ersparnissen Verwendung fanden, in Betracht. Und dafür, glauben wir, dürfen beim Militäretat auch keine anderen Grundsätze gelten als im allgemeinen. Danach aber finden die außeretatsmäßigen Ausgaben ihre Berechtigung unmöglich einfach im augenblicklichen Geldüberfluß. — Eine andere Frage, die nicht in den Rahmen unserer Betrachtungen gehört, ist die allgemeine budgetrechtliche Frage, was die Wirkung solcher unzulässiger außeretatsmäßiger Ausgaben ist und wie sie ihre Heilung finden. Darüber verbreitet sich ausführlich mit besonderer Berücksichtigung des Militäretats: v. *Ziegler* a. a. O. S. 184 ff. Ob der von ihm herausgearbeitete Unterschied zwischen Indemnität und nachträglicher Genehmigung nicht doch vielleicht nur auf „Zufall und Augenblicksmeinung" beruht, möchten wir mit dem Verfasser (S. 226) dahingestellt sein lassen.

einnahmen wird hier verlangt. Das wesentliche aber dürfte nicht diese Einstellung ins nächste Budget sein, sondern die Pflicht der Regierung, die Ersparnisse als Staatseinnahmen zu behandeln und sie so — indirekt, wie es eben das bayerische Budgetrecht mit sich bringt — der neuerlichen Beschlußfassung des Landtags zu unterstellen.

Und darauf scheint mir eben die Absicht der Regierung immer zu gehen, wo sie sich nicht des Mittels der außeretatsmäßigen Ausgabe bedient. Ganz besonders zeigt sich das bei den Zurückstellungen für den Brandversicherungsfonds und für den Truppenübungsplatz des III. Korps. Hier hatte der Landtag noch die volle Freiheit, seine Zustimmung zu geben oder nicht; dies Recht war nicht bedeutungslos, ja illusorisch, wie die sogenannte Genehmigung der meist schon vollzogenen „außeretatsmäßigen Ausgaben".

In allerneuester Zeit scheint sich die Militärverwaltung von der Richtigkeit des Verfahrens, Ersparnisse für eine spätere Verwendung zurückzustellen, völlig überzeugt zu haben und es nunmehr grundsätzlich anwenden zu wollen. Im Etatsgesetz für 1906[1]) findet sich der neue Zusatz: „Über die Verwendung von Resten der abzuschließenden Fonds wird durch den Etat des zweitfolgenden Jahres Bestimmung getroffen." Man sieht, die Verwendung der Ersparnisse soll nunmehr vollständig im Sinn der oben zitierten Definition des Verfassungsverständnisses geschehen; es soll dem Landtag die Möglichkeit gewahrt werden, bei der Verwendung mitzusprechen.

Der neue Zusatz bedeutet somit die prinzipielle Anerkennung eines Verfahrens, das bisher nur von Fall zu Fall angewendet worden ist und enthält zugleich die Verurteilung und die endgültige Abkehr von den „außeretatsmäßigen Ausgaben", wie sie in den 90er Jahren im Schwange gewesen sind.

Ersparnisse am Militäretat werden allerdings nun nie mehr abgeliefert werden; aber das geschah ja schon seit dem Jahre 1880 nicht mehr. Bei gleichem finanziellen Erfolg wird somit durch das jetzige Verfahren erreicht, daß die Ersparnisse, die zur Zeit der „außeretatsmäßigen Ausgaben" zum größten Teil in der Eile nach Ablauf des Etatsjahrs und manchmal wohl nicht ganz zweckmäßig ausgegeben worden sind, nunmehr in Ruhe und planvoll für wirkliche Bedürfnisse verwendet werden können. Während weiter die Verausgabung der Ersparnisse durch solche außeretatsmäßige Ausgaben eine Budgetrechtsverletzung gewesen ist, können gegen das jetzige Verfahren mit Grund Einwände nicht erhoben werden. Wir wüßten nichts, was im Wege stehen sollte, in einem Etat die Verwendung künftiger Staatseinnahmen[2]) für gewisse Zwecke, nämlich Heereszwecke, im voraus festzulegen. Ein in frau-

[1]) GVBl. S. 1906 S. 546.
[2]) Das sind die Ersparnisse.

dem legis agere liegt auch nicht vor. Der Sinn der Bestimmung, daß Überschüsse des bayerischen Militäretats nicht der Militärverwaltung verbleiben, sondern zur Zentralstaatskasse gehen müssen, kann doch nur sein, die Überschüsse der freien Verfügung der Militärverwaltung zu entziehen und sie der Beschlußfassung des Landtags zu unterstellen; nicht beabsichtigt sein kann mit der Bestimmung, daß die Ersparnisse überhaupt nie mehr für Zwecke der Heeresverwaltung Verwendung finden dürften. — Sachlich aber kann man von Ersparnissen am Militäretat eigentlich gar nicht reden, wenn in einem Jahr einmal einige tausend Mark übrig sind, so und so viel Bedürfnisse aber nicht in den Etat eingestellt und daher auch nicht befriedigt worden sind, weil man im Voranschlag nicht über die vom Reich festgestellte Mindestsumme hinausgehen wollte.[1]) An wirkliche Ersparnisse ist in Bayern mit seinen verschiedenen eigenen Instituten auf die Dauer gar nicht zu denken, so lange Bayern dabei bleibt, seinem Militäretat nur die Reichsquote zugrunde zu legen.

[1]) Vgl. oben S. 98.